

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



Decimocuarta reunión de la Conferencia de las Partes
La Haya (Países Bajos), 3-15 de junio de 2007

Interpretación y aplicación de la Convención

Cuestiones relativas al control del comercio y al mercado

INTRODUCCIÓN PROCEDENTE DEL MAR

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría a petición del Comité Permanente.
2. La Conferencia de las Partes adoptó dos decisiones en su 13ª reunión (Bangkok, 2004) sobre la introducción procedente del mar. En la Decisión 13.18 dirigida al Comité Permanente se dice que:
 - a) *supeditado a la disponibilidad de la financiación externa que se obtenga en virtud de la Decisión 13.19, convocará un cursillo sobre la introducción procedente del mar, para examinar cuestiones de aplicación y técnicas, teniendo en cuenta las dos Consultas de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre aplicación y cuestiones jurídicas¹, y los documentos y deliberaciones que tuvieron lugar en las reuniones 11ª y 13ª de la Conferencia de las Partes sobre estas cuestiones;*
 - b) *invitará al cursillo a los siguientes participantes: tres representantes de cada región de la CITES, en representación de una Autoridad Administrativa, una Autoridad Científica y un especialista en pesca; dos representantes de la FAO; un representante de la OMA; y dos representantes de organizaciones no gubernamentales u organizaciones intergubernamentales con experiencia en la CITES y la pesca;*
 - c) *por conducto de su mecanismo de intercambio de información, decidirá sobre la manera adecuada de organizar el aspecto logístico, el orden del día y la presentación de informes para el cursillo, y fijará el calendario para realizar la labor prevista;*
 - d) *pedirá a la Secretaría que comunique el informe y las recomendaciones surgidos del cursillo a las Partes, mediante una notificación, y a la FAO, para que los examine y formule observaciones; y*
 - e) *considerará las observaciones recibidas de las Partes y la FAO acerca del informe del cursillo y pedirá a la Secretaría que prepare un documento de trabajo y un proyecto de resolución que se someterán a la consideración del Comité Permanente antes de presentar el proyecto de resolución a la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes para su examen.*

¹ Informe sobre Pesca N° 741 de la FAO: Informe de la consulta de expertos sobre cuestiones de aplicación asociadas con la inclusión de especies acuáticas explotadas comercialmente en los Apéndices de la CITES, e Informe de Pesca N° 746 de la FAO: Informe de la consulta de expertos sobre cuestiones jurídicas relacionadas con la CITES y las especies acuáticas explotadas comercialmente.

3. En la Decisión 13.19, dirigida a la Secretaría, se dice que:
 - a) *como cuestión de alta prioridad, asistirá en la obtención de fondos de las Partes interesadas, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras fuentes de financiación para organizar un cursillo sobre la introducción procedente del mar, en virtud del mandato estipulado en la Decisión 13.18;*
 - b) *asistirá al Comité Permanente en la preparación del cursillo; y*
 - c) *acogerá con beneplácito las consultas convocadas por la FAO y el enfoque de la Secretaría de la FAO en relación con una mayor colaboración acerca del tema de la introducción procedente del mar.*
4. En su 53ª reunión (Ginebra, junio-julio de 2005), se señaló al Comité Permanente que Estados Unidos de América y la Unión Europea habían prometido fondos para apoyar la organización de un cursillo sobre la introducción procedente del mar. El Comité convino en que el cursillo debería ser presidido por el Presidente del Comité Permanente, y especificó las Partes y organizaciones a las que se debería invitar a participar. Sobre la base de las orientaciones de su centro de intercambio de información, el Comité convino también en la logística, el programa, la información y la cronología del cursillo (véanse los documentos SC53 Doc. 15 y SC53 Inf. 6, y el Acta Resumida de la 53ª reunión del Comité Permanente).
5. El cursillo de la CITES sobre cuestiones relacionadas con la Introducción procedente del mar (cursillo IPM) se celebró en Ginebra del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2005, y el informe definitivo del cursillo se distribuyó a fines de consideración y comentarios con la Notificación a las Partes No. 2006/O23, de 6 de abril de 2006. El informe se proporcionó también a la FAO para que lo considerara y formulara observaciones. Se dispone de los documentos básicos del cursillo (en inglés solamente) en el sitio web de la CITES bajo Programas/Otras cuestiones/Introducción procedente del mar.
6. En su 54ª reunión (Ginebra, octubre de 2006), el Comité Permanente examinó el informe del cursillo, los comentarios que había recibido sobre el mismo y el proyecto de resolución y el proyecto de decisión que había preparado la Secretaría. El Comité acordó hacer ciertas revisiones y pidió a la Secretaría que presentara los documentos en esta reunión. También acordó que un grupo de trabajo, en el que intervendrían participantes en el cursillo IPM, trabajaría electrónicamente para mejorar la definición de 'medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado', sobre la base de las cuestiones suscitadas en la 54ª reunión del Comité Permanente y de los comentarios sobre el informe del cursillo (véanse los documentos SC54 Doc. 19 y SC54 Com. 1 y el Acta Resumida de la 54ª reunión del Comité Permanente).
7. En febrero de 2007, el grupo de trabajo establecido en la 54ª reunión del Comité Permanente proporcionó a la Secretaría una definición alternativa del 'medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado', que representaba la opinión mayoritaria de los miembros del grupo de trabajo, pero que no se había acordado por unanimidad. Se pidió a la Secretaría que incluyera la definición alternativa en el presente documento.
8. La definición alternativa figura en el proyecto de resolución contenido en el Anexo 1, y en el Anexo 3 se hace un resumen de las actividades del grupo de trabajo. En el resumen se muestra que México propuso una tercera definición, que según la Secretaría no fue discutida en el grupo de trabajo. Concretamente, México propuso que: "el 'medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado' significa el medio marino del alta mar y la zona, según se definen en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)."
9. El informe del cursillo de la CITES sobre cuestiones relacionadas con la Introducción procedente del mar figura en el Anexo 4. En el Anexo 5 se recogen los comentarios sobre el informe del cursillo, incluida una corrección solicitada por Argentina en la 54ª reunión del Comité Permanente.

Recomendaciones

10. El Comité Permanente recomienda que la Conferencia de las Partes llegue a un acuerdo sobre el texto que figura entre corchetes en el proyecto de resolución contenido en el Anexo 1 y adopte la resolución resultante con el fin de ofrecer una definición del 'medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado'. Recomienda además que la Conferencia adopte el proyecto de decisión contenido en el Anexo 2.

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La Secretaría apoya la adopción de una resolución en que se defina 'el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado', y cree que la definición alternativa incluida en el Anexo 1 debe ayudar a las Partes a llegar a un acuerdo sobre la redacción de esa resolución.
- B. La Secretaría apoya la adopción del proyecto de decisión contenido en el Anexo 2, pero sugiere que se establezca un marco temporal más preciso. A este respecto, se podrían agregar al comienzo del apartado a) las palabras "en su 57ª reunión". Al final del apartado c) se podría agregar "entre la 57ª y la 58ª reuniones del Comité Permanente", y en el apartado d) se podría agregar "en su 58ª reunión" después de "Comité Permanente". El texto del apartado b) podría revisarse para que rezara "con conocimientos de la CITES y de la pesca".
- C. Las consecuencias financieras del apoyo de la Secretaría al Comité Permanente se han incluido en el programa de trabajo desglosado por gastos. En el proyecto de resolución sobre financiación contenido en el Anexo 8 del documento CoP14 Doc. 7.3 (Rev. 1) se dice que el fondo fiduciario no debe utilizarse para sufragar los gastos de viaje o las dietas de representantes de países desarrollados. Si se adoptara el proyecto de resolución, debería ayudar a mantener bajos los gastos de la reunión. Sin embargo, se necesitarán unos 25.000 USD para convocar una reunión del grupo de trabajo.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Introducción procedente del mar

[El texto entre corchetes no fue aprobado por el Comité Permanente]

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 término "medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado" significa las zonas más allá de las aguas y de la plataforma continental, comprendido el lecho marino y el subsuelo, sujetas a los derechos soberanos o a la soberanía de cualquier Estado compatible con el derecho internacional, como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.]

Definición alternativa propuesta por la mayoría del grupo de trabajo de la 54ª reunión del Comité Permanente:

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 DECISIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Dirigida al Comité Permanente

14.XX El Comité Permanente:

- a) establecerá un Grupo de trabajo sobre la introducción procedente del mar, que desempeñaría su labor fundamentalmente por medios electrónicos, para considerar una definición del término "traslado a un Estado", así como las 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 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, dos organismos pesqueros regionales, la industria de la pesca y las organizaciones no gubernamentales con conocimientos en la CITES y la pesca;
- c) sujeto a la disponibilidad de fondos externos, convocará una reunión del grupo de trabajo; y
- d) solicitará al grupo de trabajo que prepare un documento de trabajo y un proyecto de resolución para someterlos a la consideración del Comité Permanente y la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes.

12 de febrero de 2007

RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES DEL GRUPO DE TRABAJO ESTABLECIDO EN LA 54ª REUNIÓN DEL COMITÉ PERMANENTE SOBRE INTRODUCCIÓN PROCEDENTE DEL MAR PARA MEJORAR LA DEFINICIÓN DEL 'MEDIO MARINO FUERA DE LA JURISDICCIÓN DE CUALQUIER ESTADO'

El grupo de trabajo estuvo integrado por todos los que habían formulado comentarios sobre esta cuestión en la 54ª reunión del Comité Permanente: Argentina, Australia, Canadá, Chile, China, Alemania, Islandia, México, Noruega, Turquía, Estados Unidos de América, la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el International Environmental Law Project (IELP) y la IWMC-Alianza para la Conservación Mundial (IWMC)

Formularon comentarios: Argentina, Australia, Canadá, México, Noruega, Estados Unidos de América, la Unión Europea, la FAO, el IELP e IWMC.

El grupo de trabajo propuso la siguiente definición:

"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 de conformidad con el derecho internacional, según se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar."

Si bien la definición no fue aceptada por unanimidad, representa la opinión mayoritaria. Argentina y Australia expresaron su preferencia por la definición del cursillo de 2005, y México presentó una nueva definición. La Unión Europea, la FAO, Noruega y Estados Unidos mostraron su preferencia por "las zonas marinas más allá de las zonas" sobre "las zonas más allá de las aguas y de la plataforma continental, comprendido el lecho marino y el subsuelo", que correspondía a la definición del cursillo de 2005. México convino en que se deberían evitar definiciones abreviadas de conceptos complejos y ofreció su propia definición. Otros participantes que habían formulado comentarios no mostraron ninguna preferencia, si bien el IELP indicó que el nuevo texto era "más claro".

Salvo México (que proporcionó una nueva definición), todos los que habían formulado comentarios preferían, o estaban dispuestos a aceptar "sujetas a" en lugar de "pueda ejercer". Asimismo, salvo México, todos los que habían formulado comentarios preferían o estaban dispuestos a aceptar "de conformidad con el derecho internacional" en lugar de "compatible con el derecho internacional consuetudinario".

Resumen de los comentarios:

Argentina – Prefiere la definición convenida en el cursillo de 2005.

Australia – "Apoyaríamos firmemente" volver a la definición del cursillo de 2005 y solicitar una explicación de la supresión de la referencia a 'la columna de agua y plataforma continental'. Considera importante enumerar concretamente los medios marinos sobre los que un Estado costero tiene jurisdicción. Si se hace referencia únicamente a los 'medios marinos' se podría pensar que los Estados costeros únicamente ejercen derechos soberanos sobre una parte del medio marino (p. ej., la columna de agua) y no se tomaría en cuenta que los Estados costeros tienen derechos soberanos sobre otras zonas (la plataforma continental, incluida la plataforma continental ampliada). Señala que un Estado costero tiene derechos soberanos, opte por ejercerlos o no, por lo que no puede apoyar la expresión "pueda ejercer". Ha apoyado el texto entre corchetes "sujetas a" y la supresión de la palabra entre corchetes "consuetudinario". En la UNCLOS figura algún derecho internacional consuetudinario (p. ej., ZEE), pero también ha creado nuevo derecho internacional (p. ej., la fórmula para definir la plataforma continental). Insertar "consuetudinario" supone que únicamente tenemos en cuenta el derecho internacional consuetudinario reflejado en la UNCLOS. Lo mejor es referirse al derecho internacional, según se refleja en la UNCLOS, y no limitarlo al derecho internacional "consuetudinario".

Canadá – Indicó que no tenía ninguna preferencia por el uso de "pueda ejercer" o "sujetas a", pero pidió que se incluyera primero la soberanía (antes de derechos soberanos). No tenía preferencia con respecto a la inserción de "consuetudinario".

México – Conviene en que la UNCLOS contiene definiciones precisas y que es mejor evitar definiciones breves de conceptos complejos. Considera importante distinguir entre los términos "soberanía" haciendo referencia al mar territorial, y "derechos soberanos" haciendo referencia a ZEE. Estas cuestiones pueden resolverse si se hace referencia expresamente a la UNCLOS como sigue: "El 'medio marino fuera de la jurisdicción del cualquier Estado' significa el medio marino de la alta mar y la zona, conforme se define en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)". El término "zona" se utiliza según se define en el artículo 1 de la UNCLOS. Esta definición permitiría también, por ejemplo, posibles cambios en la delineación de una plataforma continental ampliada como resultado de presentaciones sometidas por varios países en la Comisión sobre los Límites de la Plataforma Continental.

Noruega – Prefiere la frase "zonas marinas más allá de las zonas" a la inclusión de las zonas descritas en la UNCLOS. No puede aceptar el término "pueda ejercer" porque excluiría de la definición zonas que en la actualidad no se encuentran bajo la jurisdicción de cualquier Estado, pero podrían estarlo. Por lo tanto, desearía mantener la expresión "sometidas a". Prefiere que se suprima la palabra "consuetudinario" por las razones indicadas por el IELP y la FAO.

Estados Unidos de América – Prefiere "zonas marinas más allá de las zonas" a "zonas más allá de las aguas y de la plataforma continental..." por las razones expuestas en su respuesta al informe del cursillo de 2005 y señala, como lo hizo la UE, que haciendo referencia al derecho internacional, según se refleja en la UNCLOS, la definición incorpora la plataforma continental y las aguas del mar territorial y de la ZEE. Puede aceptar "sujetas a" y la supresión de la palabra "consuetudinario".

Unión Europea – El texto del cursillo es aceptable, pero cree que deben simplificarse y aclararse determinados aspectos de la definición. Apoya la expresión "más allá de las zonas..." en lugar de "más allá de las zonas y de la plataforma continental..." en la definición del cursillo de 2005. Con la referencia a la UNCLOS se asegurará que se abarcan la columna de agua y la plataforma continental. Señala que si bien el significado de la frase original es el mismo, podría dar lugar a interpretación (pues podría entenderse que significa únicamente las zonas que se encuentran más allá de las aguas y de la plataforma continental, es decir, donde la plataforma continental se extiende más allá de 200 millas, la columna de agua más allá del límite de 200 millas no estaría abarcado por la definición). No puede aceptar el término "pueda ejercer" y desea mantener "sujetas a". Algunos Estados (en particular en el Mediterráneo) no han declarado una ZEE, si bien pueden hacerlo en el futuro. Según el término "pueda ejercer" esas zonas no estarían abarcadas por la definición, a pesar de que actualmente se consideran "alta mar". Prefiere la referencia original al derecho internacional, es decir, sin la palabra "consuetudinario", por las razones expuestas por Australia.

FAO – Considera que la definición sugerida es una mejora de las versiones anteriores. Cree que el término "zonas marinas más allá de las zonas" lo abarca todo y es preferible a incluir todas las zonas descritas en la UNCLOS. Prefiere el término "sujetas a" entre corchetes porque "pueda ejercer" supone una elección, lo cual no es totalmente correcto. El término "sujetas a" resalta la "soberanía" como una característica inherente o propia de los Estados costeros sobre determinadas zonas. Prefiere que se elimine la referencia a derecho internacional "consuetudinario", porque excluiría determinadas zonas marinas a que se hace referencia en la UNCLOS y ampliamente aceptadas, pero no consideradas "derecho internacional consuetudinario". Señala que el término 'derecho internacional' incluye el 'derecho internacional consuetudinario'.

IELP – Con respecto a la omisión de términos de la UNCLOS específicos en que se identifican zonas marinas no muestra preferencia, pero observa que la nueva definición es más clara y que si se volvieran a insertar los términos de la UNCLOS podría crear el riesgo de "el lecho marino y subsuelo" por ser simultáneamente redundante e incompleto. Prefiere el término "sometidas a" a "pueda ejercer" porque no se exige a un país que ejerza derechos soberanos sobre la extensión máxima permitida por la UNCLOS. Si un Estado opta por extender su ZEE sólo a 150 millas, las 50 millas restantes no están sujetas a derechos soberanos o soberanía. El término "pueda ejercer" sugiere que un Estado costero conserva los derechos soberanos o la soberanía en las zonas donde ha optado expresamente

por no ejercer esos derechos. Aboga por la supresión de la palabra "consuetudinario" por ser excesivamente limitativa (algo similar a los comentarios formulados por Australia y la FAO). Señala que el derecho internacional incluye el derecho internacional consuetudinario, tratados y principios generales de derecho.

IWMC – Prefiere el término "pueda ejercer", pero con la salvaguardia de que, sin ser jurista, es difícil decidir cuál es el más apropiado. No ve ninguna razón convincente para incluir la palabra "consuetudinario" en la definición.

Cursillo CITES sobre cuestiones relacionadas con la introducción procedente del mar
(Ginebra, 30 de noviembre – 2 de diciembre de 2005)

INFORME Y RECOMENDACIONES

Participación

El cursillo se organizó atendiendo al programa, la participación y la logística acordados en la 53ª reunión del Comité Permanente (Ginebra, junio de 2005) y gracias al concurso financiero de la Unión Europea y Estados Unidos. Fue presidido por el Presidente del Comité Permanente. Entre los participantes cabe señalar: expertos gubernamentales de Alemania, Argentina, Australia, Camerún, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Fiji, Islandia, Japón, Kenya, Malasia, México, Reino Unido y San Vicente y las Granadinas en representación de las Autoridades Administrativas CITES, las Autoridades Científicas y los departamentos de pesca de las seis regiones de la CITES; representantes intergubernamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Comisión Europea; y representantes no gubernamentales de IWWC-Alianza para la Conservación Mundial, la Red de Supervivencia de las especies y TRAFFIC. En el sitio web de la CITES figura una lista completa de los participantes bajo la sección Programas/Otras cuestiones/Introducción procedente del mar.

Se cursaron invitaciones a la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas – División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, la Organización Mundial de Aduanas, la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nororiental y Sudáfrica, pero no pudieron asistir. En varias ocasiones durante el cursillo los participantes expresaron su decepción por el hecho de que no participase ningún organismo regional de pesca (ORP), ya que su contribución podría haber sido extremadamente útil para identificar medidas prácticas con miras a fortalecer la sinergia entre la CITES y los ORP.

Presentaciones generales y deliberaciones

En su alocución de bienvenida, el Presidente abordó algunas cuestiones de organización y mencionó que ulteriormente se establecería un grupo de redacción. Una vez aprobado el programa, pasó directamente a las cuestiones sustantivas del cursillo.

La Secretaría CITES hizo una breve introducción de información general en la que describió las definiciones y los requisitos en materia de documentación especificados en la Convención para la introducción procedente del mar (IPM), la cronología de las deliberaciones celebradas y las decisiones adoptadas por las Partes al respecto. Resumió el mandato del cursillo e identificó cuestiones esenciales sobre las que había que llegar a conclusiones y formular recomendaciones. Acto seguido, la FAO hizo una presentación sobre las deliberaciones en su Consulta de Expertos sobre Asuntos Jurídicos relacionados con la CITES y las Especies acuáticas explotadas comercialmente, Roma, 22-25 de junio de 2004² (Consulta de expertos sobre cuestiones jurídicas de la FAO). En su presentación, el representante de la FAO reconoció la autoridad y la función de las resoluciones en la Convención, en particular su valor práctico que permite a la Convención adaptarse a las nuevas circunstancias.

El Presidente declaró abierto el debate sobre las dos cuestiones más importantes del cursillo, a fin de permitir que se abordasen las distintas perspectivas y preocupaciones. Las cuestiones objeto de discusión se centraron en la definición del término "introducción procedente del mar" incluido en la Convención y la aclaración de las expresiones "medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado" y "traslado a un Estado". El Presidente propuso que las deliberaciones se rigiesen por las Reglas de Chatham House, lo que permitiría a los participantes hablar libremente sin que se les atribuyesen oficialmente las declaraciones.

Se señaló que, hasta la fecha, la introducción procedente del mar había sido interpretada y aplicada por Estados individuales y que las Partes estaban tratando ahora de llegar a una interpretación común de este

² FAO, Informe de Pesca de la FAO No. 746, Roma, 22-25 de junio de 2004

término. Para lograr esa interpretación común era preciso adoptar un enfoque práctico, que tomase en consideración el derecho internacional y las leyes nacionales en vigor.

Al principio, los participantes se plantearon la cuestión de saber si aclarar el término “introducción procedente del mar” requería enmendar el texto de la Convención o bien aprobar una resolución interpretativa. Se señaló que una enmienda era posible, aunque poco probable, habida cuenta de las dificultades sustantivas y de procedimiento experimentadas en la práctica hasta la fecha, e incluso innecesaria. Una enmienda anterior aún no había entrado en vigor y las enmiendas futuras también requerirán una aceptación por separado. Se pensaba que era suficiente aclarar el texto de la Convención en vez de cambiarlo, a fin de alinearse con la evolución del derecho internacional desde la adopción de la Convención. Las resoluciones de la CITES constituían un medio útil para reflejar esos nuevos acontecimientos, así como para profundizar en las obligaciones pertinentes de la Convención y vincularlas con la experiencia práctica. Al contrario de lo que sucedía con las enmiendas a la Convención, era relativamente fácil revisar las resoluciones, en caso necesario.

Medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado

Deliberaciones iniciales

En cuanto a la aclaración del término “medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado”, el Presidente propuso que se tomase en consideración la práctica de los Estados. Concretamente, debería hacerse referencia expresa, pero en general, a la plataforma continental que sería flexible y no debería perjudicar los resultados de las deliberaciones en curso en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), o de su evolución eventual. Se explicó que una ampliación de la jurisdicción nacional a la plataforma continental más allá de las 200 millas requerirá la aprobación de la Comisión sobre la Plataforma Continental y solo abarcaría a los organismos vivos que se encuentran en la plataforma continental o en su subsuelo.

Se planteó la cuestión acerca de la base legal para reconocer las “zonas de pesca exclusivas” u otros espacios marítimos más allá de los reconocidos por la UNCLOS. Como respuesta, se señaló que algunos Estados aún no eran partes en la UNCLOS y se hizo mención al derecho consuetudinario internacional, a las zonas marinas protegidas en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, a las convenciones de la Organización Marítima Internacional, a la práctica de los Estados (inclusive una expresión de interés en una esfera que no genera ningún derecho o impone obligaciones), a las zonas conjuntamente acordadas antes de la adopción de la UNCLOS, así como a varios acuerdos bilaterales y a las deliberaciones en curso sobre zonas compartidas u objeto de controversia. Asimismo, se hizo mención a la aparente tendencia hacia la “jurisdicción larvada” o la “soberanización” del mar. No obstante, se sugirió que la UNCLOS era la única base legal para determinar la jurisdicción sobre espacios marítimos y que una amplia referencia al derecho internacional, implicando la existencia de otros instrumentos legales aplicables, era inapropiada. Sin embargo, en cualquier mención a la UNCLOS debería evitarse parafrasear o redactar nuevamente cualquier enunciado de la UNCLOS.

Se expresó consenso general en que debería acordarse una definición de la expresión “medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado”, que debería reflejarse en una resolución. Varios participantes dijeron que podían compartir partes del texto que representaban sus últimos esfuerzos de redacción a escala nacional y la FAO propuso que se examinase con mayor detalle el texto recomendado por la Consulta de expertos sobre cuestiones jurídicas.

Deliberaciones dirigidas

Tras los debates iniciales, Australia, Canadá, Estados Unidos y la Consulta de expertos sobre cuestiones jurídicas de la FAO propusieron cuatro definiciones de la frase “medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado” a la consideración de los participantes.

Se manifestó apoyo general a la idea de adoptar una definición breve con la frase introductoria siguiente: “El medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado significa:”.

A fin de mantener la definición lo más sucinta posible, se propuso que estuviese precedida de un preámbulo, pero esta propuesta no fue aceptada. Podría haberse inspirado en el enunciado recomendado

por la Consulta de expertos sobre cuestiones jurídicas, declarando que la definición “no entrañaba perjuicio alguno para cualquier otra jurisdicción promulgada bajo acuerdos bilaterales, etc.”.

Se señaló a la atención la diferencia entre “soberanía” (en relación con el mar territorial) y los “derechos soberanos” (en relación con la zona económica exclusiva) y “jurisdicción” y su utilización en la UNCLOS. Se manifestó reticencia a utilizar esos términos de forma que fuesen incoherentes con la UNCLOS. Se reconoció que en los “derechos soberanos” se incluía no solo la explotación sino la exploración, la conservación y la ordenación de los recursos marinos vivos. En relación con la redacción utilizada en algunas de las propuestas, se señaló que el término “jurisdicción marítima” no se utilizaba en el marco de la UNCLOS, pese a que tanto en la UNCLOS como en la CITES se mencionaba el término “jurisdicción”. La palabra “jurisdicción”, tal como se utilizaba en varias propuestas, podía reemplazarse por el término “soberanía”.

Señalando que “el lecho marino y subsuelo” eran componentes de la “plataforma continental” y que debían citarse separadamente, se propuso que se revisase el texto para que dijese: “plataforma continental, comprendidos el lecho marino y el subsuelo”.

Se preguntó si la expresión “medio marino” en el sentido en que se utilizaba en la CITES podía significar algo más que aguas (es decir, espacio aéreo) e incluir aves marinas; había indicios de que podía ser el caso.

El Presidente se ofreció a preparar una definición de síntesis en la que se reflejase el sentido de las deliberaciones.

Texto de síntesis del Presidente

Pese a que los participantes estimaron que el texto de síntesis del Presidente constituía una mejora en relación con las definiciones precedentes, propusieron nuevos cambios.

Se propuso reemplazar “jurisdicción” por “soberanía”, para evitar cualquier confusión con la jurisdicción que los Estados del pabellón ejercen sobre los buques, y reemplazar “y” por “o” al efectuar la conexión con los “derechos soberanos”. Se sugirió suprimir la referencia a “derecho internacional vigente”, ya que no había indicación de que cualquier otro texto legal distinto del de la UNCLOS pudiese establecer jurisdicción sobre los espacios marinos. Se sugirió que se utilizase el enunciado del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces³, el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO⁴ y el Código de Conducta de la FAO para las Pesquerías Responsables (1995), de modo que el texto dijese: “derecho internacional, como se refleja en la UNCLOS”. No se expresó apoyo a las propuestas de incluir la frase “derecho marítimo consuetudinario” y “otro derecho internacional relevante”, ya que se estimaba que la UNCLOS se fundaba en ese derecho y constituía la declaración más precisa sobre los límites del espacio marino y la jurisdicción.

La definición de síntesis del Presidente se revisó para reflejar estos comentarios y la definición resultante se acordó por consenso.

Recomendación final

A tenor de las deliberaciones, el cursillo **recomendó** que se preparase un proyecto de resolución para someterlo a la consideración de la CoP14, que contuviese la siguiente definición:

El “medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado” significa las zonas más allá de las aguas y de la plataforma continental, comprendido el lecho marino y el subsuelo, sujetas a los derechos soberanos o a la soberanía de cualquier Estado compatible con el derecho internacional, como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

³ *El Acuerdo para la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del 10 de diciembre de 1982, Relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones Altamente Migratorias (1995)*

⁴ *Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Preservación y Ordenación por Barcos Pesqueros en Alta Mar (1995)*

Traslado a un Estado

Deliberaciones iniciales

Se señaló que la determinación de la adquisición legal no era una condición para emitir un certificado de introducción procedente del mar, pese a que algunos países han incorporado este tipo de determinación en la formulación de dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre, que constituye una condición previa para la expedición de un certificado. Por ejemplo, la determinación del cumplimiento con las reglas de conservación y ordenación de los organismos de pesca correspondientes puede ser un importante factor para determinar si la introducción procedente del mar es perjudicial para la supervivencia de la especie.

Se propuso que se tomase en consideración el establecimiento o la designación de una autoridad de gestión internacional, semejante a las autoridades científicas internacionales a que se hace mención en el párrafo 7 del Artículo IV de la Convención. Sin embargo, esta propuesta contó con escaso apoyo.

Se propuso que se desarrollaran criterios especiales para incluir las especies marinas en los Apéndices de la Convención. A la luz de los criterios de inclusión revisados que se habían acordado recientemente [véase la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP13)], se puso en tela de juicio la utilidad de esta idea. El Presidente explicó que las cuestiones relacionadas con la inclusión en los Apéndices sobrepasaban el mandato del cursillo.

Deliberaciones dirigidas

Además de identificar una serie de cuestiones relevantes, de los debates se desprendió la importancia de que el cursillo llegase a un acuerdo sobre una definición (es decir, que significa “traslado a un Estado”) y un proceso (es decir, quién debería expedir el certificado de introducción procedente del mar (IPM) y formular el dictamen sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre, y cómo y cuándo se realizaría esta labor).

Tras esas deliberaciones, el Presidente preparó un resumen estructurado, que consistía en una exposición general del proceso de introducción, seguido de una serie de preguntas que requerían ulterior consideración. Ese documento dio lugar a un amplio intercambio de opiniones, durante las que los participantes refinaron algunos puntos iniciales y plantearon nuevas cuestiones que debían considerarse.

Se sugirió que durante el cursillo no podría lograrse un “proceso sellado herméticamente”, que permitiese colmar todas las posibles lagunas, y que era preciso identificar la opción más idónea por el momento. Se plantearon cuestiones sobre los objetivos normativos que trataban de lograr los participantes, si era prematuro formular recomendaciones a la Conferencia de las Partes hasta acopiar mayor conocimiento sobre la posible sinergia entre la CITES y los organismos regionales de pesca (ORP) y si deberían presentarse diversas opciones a la CoP14. Se sugirió que podría utilizarse un cierto criterio para proporcionar asesoramiento a la Conferencia de las Partes sobre el particular, inclusive: el texto de la Convención; la coherencia, la compatibilidad y la complementariedad con los sistemas de documentación aplicados por los distintos organismos regionales de pesca; la coherencia con la práctica de la OMC; las repercusiones para los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre; y las consideraciones prácticas relevantes.

Se expresó preocupación acerca del hecho de que la CITES se convirtiese en una organización de ordenación de la pesca. En respuesta, se explicó que el objetivo de la Convención no era administrar la pesca, pero que, en ciertas circunstancias, las medidas adoptadas en el marco de la CITES podían desempeñar una función complementaria importante respecto de las actividades de las organizaciones tradicionales de administración de la pesca.

a) Definición de “traslado a un Estado” y quién debería expedir los certificados de IPM

Se indicó que la Consulta de expertos sobre cuestiones jurídicas ofrecía un excelente punto de partida para intercambiar opiniones. La Consulta había acordado que la introducción tenía lugar tras el traslado al Estado del puerto, pero había estimado también que la utilización de la competencia del Estado del pabellón podía ser útil desde un punto de vista práctico en ciertos casos. En el documento CoP13 Doc. 41, presentado por Estados Unidos, se proponía que el certificado de introducción procedente del

mar podría ser expedido por un Estado del pabellón si hubiese llegado a un acuerdo previo en ese sentido con el Estado del puerto.

Varios participantes se hicieron eco de la idea de que la introducción ocurre únicamente tras el traslado al Estado del puerto. En este enfoque se reconoce que el Estado del puerto debería consultar con el ORP relevante (atendiendo a la información compilada por la FAO debería prepararse una lista de posibles ORP) y podría consultar con el Estado del pabellón antes de expedir un certificado de IPM. Esa interpretación parece compatible con: el texto de la Convención; lo que constituye "comercio" en el marco de la OMC; la necesidad de realizar un rastreo exhaustivo de los recursos explotados en el mar; la necesidad de realizar despachos de aduanas; y la noción de que un buque, pese a estar bajo la jurisdicción de un Estado, no es equivalente a un Estado. Era coherente también con la tendencia de adjudicar al Estado del puerto en vez de al Estado del pabellón la última responsabilidad en cuanto a la gestión, el control y la observancia. Se suponía que los Estados del pabellón continuarían rastreando sus capturas, pero parecía innecesariamente complicado para un Estado del pabellón expedir un certificado de IPM y luego un permiso de exportación cuando el buque llegaba a un puerto de otro Estado. Se expresaron inquietudes no sólo acerca de los pabellones de conveniencia, sino sobre el riesgo de que los certificados CITES fuesen utilizados por un Estado del pabellón para blanquear capturas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDRN). Se sugirió que reglamentar las introducciones procedentes del mar sería oneroso (es decir, exigiendo posiblemente la emisión de múltiples certificados de IPM y permisos de exportación) y complejo (es decir, exigiendo posiblemente multitud de transbordos) si tuviese lugar tras el traslado a un Estado del pabellón.

Por otro lado, algunos participantes estimaban que la Convención podía interpretarse en el sentido de que la introducción podría ocurrir tras el traslado a un Estado del pabellón a través de su buque. Esto parecía coherente con las disposiciones de la UNCLOS en relación con la responsabilidad del Estado del pabellón y la emisión de documentos de captura y comercio en el marco de la legislación nacional y los distintos organismos regionales de pesca. El desembarco de capturas en un Estado del puerto extranjero se considera normalmente como una exportación y la adición de documentos CITES no debería complicar este proceso. Se señaló que debería alentarse a los Estados del pabellón a realizar una pesca responsable y deberían rendir cuentas de sus acciones. Sin embargo, los Estados del pabellón que operan bajo los auspicios de un organismo regional de pesca gozan de una presunción de credibilidad. Un mayor énfasis en la responsabilidad del Estado del puerto en la FAO no significaba que se redujese correspondientemente la responsabilidad del Estado del pabellón. Bien al contrario, la responsabilidad de ambos era importante para lograr la pesca responsable. Los participantes que estaban a favor de este enfoque señalaron que había creciente inquietud sobre los "puertos INDNR" que eran cómplices de la pesca INDNR. Recalaron que no había una solución "que sirva para todos" respecto de esta cuestión, debido a la variedad de situaciones que se plantean regularmente en las actividades de pesca. Pensaron que la opción Estado del pabellón debería dejarse abierta, ya que era coherente con las prácticas pesqueras y ofrecería más flexibilidad de aplicación. Asimismo, este enfoque evitaría que la CITES fuese difícil de manejar o incongruente con la práctica de los Estados.

Los participantes reconocieron que pese a los problemas de la pesca INDNR y la falta de cooperación de ciertos Estados del puerto y Estados del pabellón, se había logrado una buena colaboración con ambos tipos de Estados. Se reconoció que la cuestión del "pabellón de conveniencia" seguía siendo un tema sensible que no se resolvería en este cursillo. Se hizo mención a una reciente consulta *ad hoc* de la Organización Marítima Internacional (OMI) en la que se demostró que seguía siendo difícil dirimir la cuestión de si un "vínculo genuino" se refería al vínculo que debía establecerse entre el Estado del pabellón y un buque para efectuar el abanderamiento o la cuestión del control efectivo por el Estado del pabellón. La FAO adopta un enfoque práctico para identificar la existencia de un "vínculo genuino" que se centra en garantizar que el Estado del pabellón puede ejercer el control efectivo sobre el buque de pesca. Se sugirió que podía ser útil considerar ambos escenarios en una situación sencilla e indicar los pros y los contras de cada enfoque.

Una tercera opción, que se había presentado en la CoP13, reconocía que la introducción en el Estado del puerto era la "posición por defecto", pero que un Estado del pabellón podía emitir el certificado de IPM previo acuerdo con el Estado del puerto.

Se hizo mención a una cuarta opción según la cual la introducción de especímenes del Apéndice I ocurriría en el Estado del puerto, pero la introducción de especímenes del Apéndice II podía ocurrir bien en

el Estado del puerto o el Estado del pabellón. Se describió una quinta opción, en la que el Estado del puerto y el Estado del pabellón se harían cargo de una o más medidas del proceso global. Por último, se propuso una sexta opción, según la cual podría designarse un ORP como la Autoridad Administrativa por uno o más Estados con competencia para expedir certificados de IPM en su nombre. Esta opción, que se prevé en el Artículo IX de la Convención, debería tomar en consideración a aquellos ORP con secretarías modestas, el hecho de que algunos ORP sólo se reúnen una o dos veces al año y la posibilidad de que haya más de un ORP que se ocupe de la misma especie. Asimismo, no debería derogar la responsabilidad de un Estado a emitir el certificado de IPM.

b) ¿Quién debería formular el dictamen sobre extracción no perjudicial del medio silvestre?

Se explicó que la formulación de dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre no era sustancialmente diferente en el contexto marino. Tenía cierto paralelo con los dictámenes para las especies migratorias, pese a que el medio marino se conocía generalmente menos bien y ciertos aspectos podían plantear retos específicos (p. ej., la formulación de dictámenes para las capturas fortuitas). Se sugirió que no todas las Partes podían tener un conocimiento compartido respecto de lo que se necesitaba para formular dictámenes (p. ej., la evaluación del stock, otras estadísticas, las aportaciones de los ORP, la capacidad para aplicar la ley, etc.) y que la información requerida podía variar de especie a especie y de situación a situación (p. ej., una especie semejante).

Algunos participantes acordaron que en ciertas circunstancias tanto el Estado del puerto como el Estado del pabellón podían desempeñar una función en la formulación de dictámenes sobre la extracción no perjudicial del medio silvestre y que un “dictamen bien fundado” requería la cooperación entre ambos Estados, así como la aportación de otras posibles fuentes de información. Sin embargo, muchos consideraban que los dictámenes eran responsabilidad del Estado del puerto – pese a que pudiesen consultar con el Estado del pabellón. Otros eran de la opinión que el Estado del pabellón debía tener responsabilidad para formular dictámenes. Se expresó acuerdo general en que cualquier dictamen debería basarse en la información científica más idónea y que había diversas fuentes donde obtener la información.

Un participante sugirió que podría ser necesario también una estructura englobante (p. ej., una autoridad científica internacional) que pudiese reunir todas esas fuentes y proporcionar esa información. Como es probable que se reciba asesoramiento de varias fuentes para formular dictámenes, algunos participantes estimaron que valía la pena considerar el principio de evaluación conjunta. Se puso de relieve que la posibilidad de consultar con las autoridades científicas internacionales – a que se hace alusión en el párrafo 7 del Artículo IV de la Convención – era única y la experiencia de la Convención en la gestión de los esturiones había mostrado la importancia de formular dictámenes y establecer cupos conjuntamente para los stocks compartidos.

Se señaló que un Estado del puerto podía carecer de suficientes conocimientos para formular dictámenes, en particular para especímenes que procedían del exterior de su región. En esas circunstancias, tal vez tendría que obtener información complementaria del Estado del pabellón y/o de un ORP relevante. Se reconoció que los ORP no cubrían todas las zonas del mar, variaban considerablemente en su estructura y capacidad y tal vez no fuesen relevantes para un determinado dictamen. Algunos de ellos, por ejemplo, carecían de órganos científicos. Sin embargo, se sugirió que el conocimiento colectivo de un ORP sobre la sustentabilidad y la legalidad de una determinada captura (tal vez basada en documentación del comercio y/o un sistema de certificación) era esencial para formular cualquier dictamen. Sería también útil disponer de información sobre las medidas de gestión pertinentes para determinadas especies. Se señaló que además de alentar a un Estado a obtener información pertinente de un ORP, debería alentarse a estos organismos a que proporcionasen esa información. En este sentido, sería preciso considerar el mandato y los recursos del ORP. Se señaló la necesidad de lograr sinergia entre la CITES y los ORP, así como con la FAO, y el desafío de formular dictámenes fiables en el caso de que no hubiese un ORP.

La posibilidad existente, en el marco de la Convención, de emitir un certificado de IPM válido por un año parecía muy atractiva. Sin embargo, se indicó que los Estados podrían necesitar proceder caso por caso al formular dictámenes y emitir certificados de IPM. Se dijo que el examen del comercio significativo podía ser útil para abordar los posibles problemas de colusión afectando a los que formulan los dictámenes y los que emiten certificados de IPM.

c) *¿Cuándo debería emitirse un certificado?*

Se pensó que la introducción tras el traslado a un Estado del puerto ocurriría después del despacho de aduana (pese a que un país dijo que esto podía ocurrir antes del despacho de aduana en el caso de su legislación nacional).

Por su parte, se pensó que la introducción tras el traslado a un Estado del pabellón ocurriría cuando el espécimen "aletease sobre la cubierta". Cuando un buque pasa varias semanas o meses en el mar, no estaba claro si ello significaba que había que emitir un certificado IPM para cada espécimen incluido en los Apéndices de la CITES (o serie de especímenes incluidos en los Apéndices) descargado en el buque. Se mencionó también que el traslado a un Estado del pabellón podía ocurrir una vez que el buque entrase en un puerto y se efectuase el despacho de aduana.

En la Convención se declara que la introducción procedente del mar requiere la previa concesión de un certificado y que eso podía implicar que se emitiese un certificado de IPM antes de que se capture ningún espécimen, lo que dejó pensar que un certificado de IPM equivaldría a un "cheque en blanco".

En ese momento, y dada la complejidad de las cuestiones y los puntos de desacuerdo respecto de si incumbía al Estado del puerto o al Estado del pabellón la responsabilidad de emitir documentos de IPM, el Presidente propuso que se estableciese un pequeño grupo de trabajo, lo cual fue aprobado. El grupo de trabajo quedó constituido por los participantes de Australia, Canadá, Estados, Islandia, Japón, Reino Unido, la FAO, la CE, IWMC, SSN, TRAFFIC y la Secretaría CITES. Se pidió al grupo de trabajo que compilase las principales cuestiones de funcionamiento relacionadas con el IPM, intentando determinar esferas de acuerdo y desacuerdo, y presentase sus resultados al cursillo.

Grupo de trabajo

A petición del grupo de trabajo, la Secretaría presidió los debates y un participante de Australia actuó como relator informal. El grupo adoptó un enfoque flexible y abierto y otros asistentes al cursillo participaron en las deliberaciones sobre diversos puntos. Antes de que se reuniese el grupo, Australia preparó un borrador de texto en el que se abordaban tanto la definición como el proceso sobre el "traslado a un Estado". El grupo de trabajo acordó utilizar este texto como guía de sus deliberaciones y examinó determinados puntos planteados en el documento.

En general, el grupo de trabajo estimó que la aplicación de cualquier sistema, pese a tener ciertos elementos esenciales, requerirá suficiente flexibilidad para tomar en consideración diversas circunstancias. Por ejemplo, si la captura de poblaciones transzonales [que se mueven entre la zona económica exclusiva (ZEE) y alta mar] o una captura mixta (que incluye algunos especímenes de la ZEE y otros de alta mar), se consideraría en su totalidad como una introducción procedente del mar o una captura de la ZEE. Estas situaciones, junto con los transbordos, también plantean cuestiones de trazabilidad. Se sugirió que cuestiones y preguntas como estas podían añadirse a la lista contenida en el resumen del Presidente y la lista original del Presidente podía incorporarse en el documento que tenía que preparar el grupo de trabajo. El grupo reconoció que consideraría un proceso para garantizar que se respondía a esas preguntas.

Se sugirió que incluso si no podía lograrse un enfoque "que sirva para todos" respecto de la introducción procedente del mar, los miembros del grupo de trabajo deberían poder identificar elementos esenciales sobre los que podía llegarse a un acuerdo. En este sentido, si el grupo no daba soluciones, debería ofrecer al menos orientación.

Se propuso que la captura legal de especímenes marinos (es decir, de conformidad con el régimen de gestión de un ORP) debería considerarse no perjudicial en principio. Algunos participantes estimaron que en la Convención se requería que el mismo Estado de introducción formulase los dictámenes sobre extracción no perjudicial del medio silvestre y el certificado de IPM. Otros estimaron que podían plantearse hasta cuatro opciones en este sentido, a saber, el Estado del puerto, el Estado del pabellón, el Estado del puerto-Estado del pabellón, el Estado del pabellón-Estado del puerto).

Se sugirió que podía haber semejanzas y sinergia entre el proceso de emisión del documento utilizado dentro de la ZEE y el utilizado para alta mar. Se señaló que los especímenes capturados en el mar

territorial (y la ZEE, según proceda) no requerían documentos CITES si permanecían dentro del territorio del Estado concernido.

Se expresaron dudas sobre si, al amparo del derecho internacional, un buque podía considerarse como el propio Estado. Se explicó que, con arreglo a la legislación de la Comisión Europea, los peces capturados en alta mar y desembarcados en un puerto se consideraban como procedentes del Estado del pabellón. Se subrayó que la introducción procedente del mar no era lo mismo que la exportación o la importación, pero que la práctica CITES debería ser coherente con la de la OMC, incluso aunque fuese diferente. En el pasado, la Convención se había ajustado mediante resoluciones para armonizarse con las prácticas madereras.

Se mencionó que la introducción era un proceso más que un simple acto. Sin embargo, no había límites aparentes sobre a quién debería designarse para actuar como Autoridad Administrativa o Autoridad Científica en nombre de un Estado. No obstante, algunos pensaron que el concepto de "designación" garantizaba que el Estado que designaba retenía la última responsabilidad por las medidas adoptadas en su nombre. Por el contrario, otros pensaban que la delegación de autoridad para desarrollar una determinada función podía interpretarse como una concesión de la responsabilidad última para esa función.

Se reconoció que la sinergia entre los ORP era importante y que su contribución para determinar la adquisición legal podría ser útil, pese a que no se requería para la introducción procedente del mar. Esta noción coincidía con el hecho de que el dictamen sobre extracción no perjudicial del medio silvestre no era solamente una obtención de datos. Asimismo, se hizo mención a los Estados no Partes que cooperaban y no cooperaban con ciertos ORP.

Las deliberaciones del grupo de trabajo resultaron en un texto revisado en el que figuraba entre corchetes el texto que no se había acordado.

Deliberaciones finales

Al reunirse de nuevo, el cursillo examinó, corrigió o aclaró el texto entre corchetes preparado por el grupo de trabajo. En Anexo se adjunta la versión final del texto entre corchetes, en el que se incorporan esos cambios. Durante las deliberaciones, se plantearon varios puntos de fondo y se acordó que se reflejarían en este informe. Se solicitó que en el informe se indicasen diferentes opiniones expresadas en relación con el "traslado a un Estado" y no los acuerdos sobre determinados puntos.

Se propuso suprimir el texto entre corchetes que aparece al final de la página 4 del texto del grupo de trabajo (véase el Anexo), ya que se estimaba que esas tareas eran más bien de la incumbencia de la Autoridad Administrativa que de la Autoridad Científica.

Se sugirió que la lista de preguntas contenida en las páginas 5 y 6 del texto del grupo de trabajo no sólo debería considerarse al emitir certificados de IPM, sino al proponer la inclusión de especies en los Apéndices de la CITES. También se planteaban otras cuestiones, a saber: (a) si las consultas entre un Estado del puerto y un Estado del pabellón o entre un Estado y un ORP deberían celebrarse caso por caso; (b) cómo tratar las especies similares?; y (c) si las especies seleccionadas y las especies capturadas incidentalmente deberían tratarse de la misma forma o diferentemente. Se señaló que el grupo de trabajo no había examinado específicamente la lista de cuestiones y que podrían plantearse otras cuestiones. Esas cuestiones podrían añadirse cuando los participantes en el cursillo formularan comentarios sobre el proyecto de informe.

Hubo intercambio de opiniones sobre lo que podía o no podía hacer un Sistema de vigilancia de las embarcaciones (SVE) (es decir, qué habían pescado, dónde y cuándo) y si el informe del cursillo explicaría esto pormenorizadamente. Se explicó que el SVE era un instrumento y se mencionaron otras fuentes de información sobre las actividades de los buques (p. ej., los cuadernos de bitácora y otros registros).

En relación con quién, cómo y cuándo formular los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre y emitir los certificados de IPM, se propuso que no fuesen los mismos para los Estados del puerto y los Estados del pabellón. Se señaló que en el texto del grupo de trabajo no se mencionaba el proceso de consulta que podría acontecer entre un Estado del puerto y un Estado del pabellón. Se sugirió que "traslado a un Estado" significaba el despacho de aduana y no el transporte a un puerto. Se expresó

preocupación sobre la improbabilidad de que un Estado del pabellón admitiese que su captura era perjudicial, lo que significaba que involucrar al Estado del pabellón en la formulación del dictamen sobre extracción no perjudicial socavaría la credibilidad del propio dictamen.

Se propuso añadir las palabras “dentro del área de pesca relevante de la FAO” al final de la definición del dictamen sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre en la página 3 del texto del grupo de trabajo. En respuesta, se propuso que para las poblaciones altamente migratorias y las poblaciones transzonales no podía formularse un dictamen sobre extracciones no perjudiciales limitado a una determinada zona. Se mencionó también que en la Convención se prevé la introducción procedente del mar y no una determinada parte del mar. Como la definición de “especie” en la Convención incluye las poblaciones y los stocks, esta podría ayudar a determinar el ámbito de un dictamen sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre.

Se propuso añadir la frase siguiente: “cuando se de el caso para que algún organismo supranacional actúe como Autoridad Científica”.

Como en la Convención no se requiere la consideración de problemas de gestión u observancia en la emisión de un certificado de IPM (tan solo un dictamen sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre), se sugirió que podría ser útil explicar las razones por las que en el texto del grupo de trabajo se abordaban estas cuestiones.

Se pidió que el informe reflejase la necesidad de determinar si era posible dissociar la formulación de un dictamen sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre de la emisión de un certificado de IPM (es decir, si el Estado del puerto podía ocuparse de uno y el Estado del pabellón del otro).

Se sugirió que se examinasen con mayor detalle las situaciones que afectaban a las zonas de alta mar en las que aún no había ningún organismo regional de pesca (p.ej., Golfo de Guinea). Se explicó, sin embargo, que los Estados del pabellón tenían ciertos deberes.

Se propuso circular un texto escrito sobre las preocupaciones concretas de un país sobre los Estados del pabellón y, en particular, los buques que operaban bajo pabellones de conveniencia. Se reconoció que había considerables problemas con los Estados del pabellón, pero algunos participantes recalcaron que las cuestiones de pesca deberían abordarse desde distintos ángulos y que no era posible eliminar las responsabilidades de los Estados del pabellón en sus actividades pesqueras. Se señaló que no deberían ignorarse los requisitos jurídicos nacionales existentes en el esfuerzo por establecer un régimen internacional relacionado con la introducción procedente del mar.

Recomendación final

Atendiendo a las deliberaciones, los participantes en el cursillo **recomendaron** que se prosiguiese la labor en el seno de la Convención para lograr una definición consensuada del “traslado a un Estado”, así como del proceso, basada en los progresos realizados durante el cursillo al tratar de identificar cuestiones, perspectivas y preocupaciones esenciales.

Conclusiones y recomendaciones generales

Los participantes reconocieron que se habían hecho considerables progresos durante el cursillo, pero quedaba mucho por hacer en relación con la “introducción procedente del mar” y **recomendaron** que:

- la Secretaría distribuyese este informe a todas las Partes y la FAO, como se estipula en la Decisión 13.18;
- el Presidente se pusiese en contacto con el Comité Permanente sobre la posibilidad de hacer participar a los participantes en el cursillo por correo electrónico cuando la Secretaría comience a preparar un documento de trabajo y un proyecto de resolución para someterlos a la consideración de la SC54; y
- no se celebrasen nuevos cursillos antes de la SC54, pero se utilizase el correo electrónico para intercambiar información sobre experiencias prácticas y para tratar de responder a las cuestiones planteadas durante el cursillo.

Al clausurar el cursillo, el Presidente observó que en tan breve lapso de tiempo se habían logrado dos excelentes resultados sobre un asunto tan complicado, a saber, la adopción de una definición acordada de la expresión “medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado” y los progresos en relación con la expresión “traslado a un Estado”. Dio las gracias a los participantes por su contribución a estos honorables resultados.

ANEXO

Cursillo CITES sobre cuestiones relacionadas con la introducción procedente del mar (Ginebra, 30 de noviembre – 2 de diciembre de 2005)

“[Traslado a un Estado]/[Introducción procedente del mar]”⁵ – definición

[Traslado a un Estado/“Introducción procedente del mar” se refiere a/significa cualquier envío de una especie marina incluida en los Apéndices de la CITES, capturada en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, que ha sido objeto de despacho aduanero.]

o

[Traslado a un Estado/“Introducción procedente del mar” se refiere a/significa cualquier envío de una especie marina incluida en los Apéndices de la CITES, capturada en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, que ha sido desembarcado en el buque de pesca o ha sido objeto de despacho aduanero.]

“Introducción” – proceso

El grupo de trabajo examinó la cuestión de quién debería emitir el certificado de introducción procedente del mar (IPM), pero no llegó a un acuerdo. A juicio de unos, sólo el Estado del puerto podía emitir el certificado; para otros, había que ofrecer la posibilidad al Estado del pabellón para que pudiese hacerlo.

La responsabilidad de emitir el certificado de introducción incumbe [exclusivamente] al [Estado del pabellón] / [[Estado del puerto] [, sin embargo, puede designar a una o más Autoridades Administrativas competentes para conceder certificados en su nombre]].

[Cuando sea el Estado del pabellón, deben cumplirse las siguientes condiciones:

- el Estado del pabellón es un miembro de un ORP con responsabilidades en materia de conservación y gestión de las especies marinas incluidas en los Apéndices de la CITES, o es un Estado no Parte (es decir, que no ha ratificado la convención de que se trate) que coopera con un ORP;
- el Estado del pabellón tiene debidamente en cuenta el asesoramiento de una o más de las entidades siguientes:
 - el órgano científico asesor/el comité del ORP pertinente; y/o
 - una organización científica regional de pesca pertinente; y/o
 - una organización científica internacional pertinente con un mandato/responsabilidad para compilar y analizar datos relevantes, como sobre la salud o sobre los stocks/poblaciones de la especie incluida en los Apéndices.]

Antes de emitir el certificado, la Autoridad Administrativa debería estar convencida de que las especies marinas incluidas en los Apéndices de la CITES han sido capturadas en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado. Al hacerlo, la Autoridad Administrativa puede:

1. comprobar si el buque opera de conformidad con los acuerdos de conservación y gestión de cualquier organismo regional de pesca (ORP) pertinente; o
2. si no hay un ORP para la conservación y la gestión de una determinada especie marina incluida en los Apéndices de la CITES, examinar el registro de SVE, el cuaderno de bitácora u otros registros del buque para verificar donde se capturó la especie; o
3. si no se dispone de un registro SVE continuo u otro registro, examinar un registro de las zonas estadísticas de la FAO en que se capturó la especie; o

⁵ En la definición del término “introducción procedente del mar” que figura en el párrafo e) del Artículo I de la Convención hay dos frases en las que se centró el cursillo. Los participantes acordaron una aclaración de la primera frase – ‘medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado’ – y luego trataron de aclarar la segunda frase “traslado a un Estado”. Algunos participantes pensaban que la definición debería relacionarse con el término general “introducción procedente del mar”, en vez de en una parte de la misma. Sin embargo, ambas opciones se presentan entre corchetes.

4. comprobar si el buque está bajo el pabellón de un Estado que es miembro de un ORP pertinente o de un Estado no Parte que coopera con el ORP; o
5. comprobar si el buque está incluido en un registro "blanco/negro" expedido por un ORP, si existe ese registro; o
- [6. comprobar cualquier documento requerido por el Estado del pabellón, como una autorización o una licencia de pesca].

No perjudicial – definición

A los efectos de la introducción procedente del mar, no perjudicial significa la introducción que no será perjudicial para la supervivencia de la especie de que se trate.

No perjudicial – proceso

[La Autoridad Científica del [Estado del puerto]/[Estado del pabellón] es responsable de formular los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre. [Si el Estado del pabellón formula los dictámenes, sólo lo hará en una situación en la que se cumplen ciertas condiciones, que han sido identificadas y acordadas por la Conferencia de las Partes]]

[Si el Estado del pabellón formula los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre debe cumplir las condiciones siguientes:

- es un miembro de un ORP con responsabilidades en materia de conservación y gestión de las especies marinas incluidas en los Apéndices de la CITES, o es un Estado no Parte (es decir, que no ha ratificado la convención de que se trate) que coopera con un ORP;
- toma debidamente en cuenta el asesoramiento de una o más de las entidades siguientes:
 - el órgano científico asesor/el comité del ORP pertinente; y/o
 - una organización científica regional de pesca pertinente; y/o
 - una organización científica internacional pertinente con un mandato/responsabilidad para compilar y analizar datos relevantes, como sobre la salud o sobre los stocks/poblaciones de la especie incluida en los Apéndices.]

La Autoridad Científica responsable de formular los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre debería basarse en los datos científicos más apropiados disponibles, y a falta de esos datos, o si los datos son incompletos, debería adoptar un enfoque cauteloso.

Entre las fuentes que puede consultar la Autoridad Científica cabe señalar:

1. la secretaría y/o el órgano asesor científico de un ORP pertinente con responsabilidad en la gestión y la conservación de las especies incluidas en los Apéndices;
2. las organizaciones científicas regionales de pesca pertinentes; y
3. las organizaciones científicas internacionales pertinentes y/o los comités con un mandato/responsabilidad para compilar y analizar datos relevantes, como sobre los stocks/ poblaciones de la especie incluida en los Apéndices.

En este sentido, y a fin de ayudar a las Autoridades Científicas, la Secretaría CITES debería publicar una Notificación a las Partes enumerando esas fuentes, incluyendo sus direcciones, antes de la entrada en vigor de una inclusión en los Apéndices de una especie marina.

Otros factores que la Autoridad Científica puede tomar en consideración:

1. [si el buque está bajo el pabellón de un Estado que es miembro de un ORP pertinente o de un Estado no Parte que coopera con el ORP;
2. si el buque está incluido en un registro "blanco/negro" expedido por un ORP, si existe ese registro;

3. cualquier documento requerido para el buque por un ORP, como los documentos que autorizan la captura;
4. cualquier documento requerido por el Estado del pabellón, como una autorización o una licencia de pesca;
5. el informe más reciente de la FAO sobre el Estado mundial de la pesca y la acuicultura (SOFIA); y
6. el documento de la UICN sobre los dictámenes sobre extracción no perjudicial del medio silvestre.

El Grupo de trabajo identificó una serie de cuestiones que requieren un examen pormenorizado, a saber, si el Estado del puerto o el Estado del pabellón deben formular dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre y si la emisión de un certificado de introducción procedente del mar puede depender de la consideración de varias cuestiones que necesitan aclaración. Estas podrían incluir, aunque sin limitarse a ello, lo siguiente:

- si el Estado del pabellón y el Estado del puerto pueden ambos desempeñar una función en el proceso y cómo identificar mejor esas funciones;
- si el Estado del puerto o el Estado del pabellón dispone de conocimientos más claros (p. ej., población y distribución) sobre los que fundar los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre;
- si las consultas entre un Estado del puerto y un Estado del pabellón o entre un Estado y el ORP pertinente serían oficiales o extraoficiales (es decir, un Estado puede desear nombrar un ORP como Autoridad Científica);
- si hay un ORP pertinente (y como podría identificarse fácilmente);
- la estructura del ORP pertinente;
- cómo debería realizarse el proceso de consulta cuando varios ORP se ocupan de la misma especie;
- si el Estado del puerto o el Estado del pabellón es un miembro de un ORP pertinente;
- si puede designarse a un ORP como una Autoridad Administrativa;
- si los especímenes son un producto de la pesca INDRN;
- si el Estado del puerto o el Estado del pabellón dispone de los mejores mecanismos de control (p. ej., despacho de aduanas) para reglamentar la introducción procedente del mar;
- qué debería hacerse con el transbordo, “el vínculo genuino y la exportación si el Estado del pabellón es responsable de formular los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre y expedir un certificado de introducción procedente del mar;
- si sería poco práctico otorgar la responsabilidad al Estado del puerto o al Estado del pabellón;
- si los especímenes incluidos en el Apéndice I (Estado del puerto) podrían tratarse diferentemente de los especímenes incluidos en el Apéndice II (Estado del pabellón);
- cómo podría lograrse una mejor sinergia práctica entre las autoridades nacionales CITES, los ORP y la FAO/COFI;
- qué permisos o certificados se necesitarían para las distintas operaciones de pesca;
- cómo deberían interpretarse y aplicarse prácticamente los párrafos 4 y 5 del Artículo XIV;
- si el párrafo 7 del Artículo IV prevé la emisión de un certificado de IPM de un año como máximo o la formulación de un dictamen válido durante un año; y
- de qué modo la cooperación internacional puede fortalecer la capacidad nacional en los países en desarrollo, en particular, la capacidad de las Autoridades Científicas para formular dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre, la capacidad de las Autoridades Administrativas para expedir documentos CITES y la capacidad de los aduaneros para controlar esos documentos y los envíos conexos.

COMMENTS ON THE REPORT

[Provided in the languages in which they were originally received.]

Comments received from Argentina

In response to the Notification to the Parties N° 2006/023, the Republic of Argentina would like to make the following comments on the report and recommendations on CITES Workshop on Introduction from the sea issues (Geneva, 30 November – 2 December 2005). Argentina participated as regional representative of the Management Authority.

As a preliminary comment, we would like to express our gratitude for including Argentina's previous comments to the report. In addition, we would appreciate very much to have these reflected in the final report.

1. In section Transportation into a State, *a) Definition of "transportation into a State" and who should issue an IFS certificate*, when referring to the first option – transportation into the port State (page 6, paragraph 6) – Argentina would like to replace the phrase:

"This approach recognized that the port State **should consult** with the relevant RFB..."

by the wording:

"This approach recognized that the port State **may consult** with the relevant RFB...", in order to take into account that not every Party to CITES is a members to a RFB.

2. In the same section (Transportation into a State), *b) Who should make the non detriment finding* (page 8), Argentina would like to introduce a new paragraph, after the fourth paragraph which deals with the possibility of obtaining additional information from relevant RFBs.

The new fifth paragraph would read:

"Another participant pointed out that the information that may be obtained from the RFBs scientific bodies is available for the Scientific Authority of their respective members. These international scientific authorities are specifically included among those to be consulted by the national Scientific Authority, when appropriate (paragraph 7 of article IV of CITES). It is worth noting that obligations arising from CITES fall on Party States to the Convention, and not to the RFBs to which they could be members. Finally, the participant noted that collaboration among Party States to the Convention seems not to have been sufficiently considered during the Workshop deliberations."

3. In the Annex, in section "Introduction – process", in the paragraph dealing with Management Authority (top of page 14), Argentina would prefer to have reflected the wording of paragraph 7 of article IV of CITES. Therefore, instead of the text "Sources the Scientific Authority should avail itself of include... (1.2.3.)", we would like it to read:

"The Scientific Authority of the State of introduction may provide advice in consultation with... (1.2.3.)"

4. During the 54th meeting of the Standing Committee (Geneva, October 2006), Argentina made the following statement (text lifted from the SC54 Summary Record):

La Argentina advierte un error de concepto en el acápite "Deliberaciones Iniciales" del informe del "Cursillo CITES sobre cuestiones relacionadas con la introducción procedente del mar", (Ginebra, 30 de noviembre - 2 de diciembre de 2005) contenido en el SC54 Doc.19.

Allí se incluye el siguiente comentario: "Se explicó que una ampliación de la jurisdicción nacional a la plataforma continental más allá de las 200 millas requerirá la aprobación de la Comisión

sobre la Plataforma Continental y sólo abarcaría a los organismos vivos que se encuentran en la plataforma continental o en su subsuelo”.

Dicha afirmación no resulta consistente con lo dispuesto por el Art. 76 de la CONVEMAR, que consagra derechos soberanos del Estado Ribereño sobre la plataforma continental más allá del límite de las 200 millas. También contradice lo dispuesto por el Art. 77 de dicha Convención que precisa que los Estados ejercen derechos soberanos sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales, definiendo tales recursos como los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, así como los organismo vivos pertenecientes a especies sedentarias (Incisos 1 y 4 del precitado artículo). La Argentina solicita se corrija el error antes consignado.

Comments received from China

The CITES Management Authority of China has finished its consultation with the Bureau of Fisheries of China on the Introduction from the Sea Issues. Now we would like to give our comments on this issue as follows:

Firstly, the issues addressed at the Workshop on Introduction from the Sea Issues including the definition of the introduction from the sea and the procedure of issuing CITES certification for the introduction from the sea are substantial ones whose acceleration will continue to result in the transfer of focal points in CITES from endangered species to general commercially-harvested marine species.

Secondly, the present internationally universal manner for the issuance of Certificate of Fishing Vessels is based on the principle of jurisdiction of the flag State, therefore the issues in relation to fisheries in high seas should be proceeded in accordance with the principle.

Thirdly, in view of the current status of CITES, China has all along adhered to the stand that the aquatic economical species, particularly the marine fish species, should be managed by the FAO of the United Nations, in order to prevent from arising more fisheries disputes and problems.

In summary, China opposed to the process of introduction of the sea being impelled by CITES, and request the CITES Secretariat not to submit proposals related to the issue to the Standing Committee or the Conference of the Parties for discussion.

Comments received from Hong Kong (SAR), China

In the report enclosed to the said Notification, it is noted the term "Customs Clearance" was used. However, I understand that the import and export control of CITES species would be done by other enforcement agencies including the Management Authorities (such as HKSAR) in certain parties.

Therefore, I suggest to amend the definition in the Annex to the report on page 13 as follows:

'[Transportation into a State]/[Introduction from the Sea]'4 – definition

[Transportation into a State/'Introduction from the sea' refers to/means any shipment of a CITES-listed marine species, taken from the marine environment not under the jurisdiction of any State, which has cleared by Customs, Management Authority or other enforcement agencies designated by the States.]

or

[Transportation into a State/'Introduction from the sea' refers to/means any shipment of a CITES listed marine species, taken from the marine environment not under the jurisdiction of any State, which has either been landed on the fishing vessel or cleared by Customs, Management Authority or other enforcement agencies designated by the States.]

Comments received from Mexico

COMENTARIOS DE MEXICO A LA NOTIFICACION N° 2006/023 SOBRE EL INFORME Y LAS RECOMENDACIONES DEL TALLER CITES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA INTRODUCCION PROCEDENTE DEL MAR (GINEBRA, 30 DE NOVIEMBRE — 2 DE DICIEMBRE DE 2005)

El Gobierno de México toma debida nota de los resultados del Taller y comparte su interés por continuar trabajando el tema, en virtud de que su tratamiento requiere de una discusión profunda por parte de expertos jurídicos en derecho del mar y autoridades pesqueras, además de las autoridades científicas y administrativas.

Lo anterior debido a que contiene propuestas interpretativas de algunas disposiciones de la Convención CITES, que afectan directamente la actividad pesquera y la emisión de certificados CITES⁶ y cuya adopción podría tener consecuencias importantes en la aplicación de la Convención.

Debe tenerse en cuenta la practica de las Partes en la CITES para apoyarse en resoluciones que permiten un margen considerable de flexibilidad en su aplicación. Este margen de maniobra en la gestión, ha supuesto que en el seno de la CITES se estén adoptando una serie de medidas para mejorar su aplicación, incluidos los criterios para la inclusión de especies, el examen de los apéndices actuales, debates para formalizar la cooperación con diversas organizaciones, entre otras.

En la pagina 3 de la Notificación N° 2006/023 se menciona que los participantes en el Taller: "pensaban que era suficiente aclarar el texto de la Convención en vez de cambiarlo, a fin de alinearse con la evolución del derecho internacional desde la adopción de la Convención". Este asunto debe ser discutido con mayor detenimiento estudiando con mayor amplitud sus implicaciones. El termino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado» debe acotarse lo más posible, ya que representa grandes obligaciones y responsabilidades para los Estados, e interpretarse a la luz del derecho internacional vigente en el momento en que se adoptó la CITES⁷ y al ser integrada en términos de exclusión, no refleja de forma clara las áreas internacionales que se establecen en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), no vislumbra los casos cuando los Estados son Parte o no de la CONVEMAR, y dicha interpretación puede ser distinta con la práctica a nivel nacional, especialmente la manera en la que se lleva a cabo la ordenación pesquera can arreglo a la Convención de 1982, en virtud de la cual la jurisdicción respecto a la pesca se ejerce generalmente sobre las especies acuáticas explotadas comercialmente en la zona económica exclusiva o zonas equivalentes de jurisdicción nacional. Por ello, se considera que una definición que hiciera mención expresa de Alta Mar y de los Fondos Marinos Internacionales, conocidos como "la Zona", sería más adecuada.

En la pagina 6, respecto de la definición de "Traslado de un Estado / Introducción procedente del Mar", se considera que ninguna de las opciones previstas es adecuada, pues dejan fuera la necesaria definición sobre que Estado debe dar la autorización conforme a la CITES.

El Gobierno de México también expresa su inquietud sobre el riesgo de que los certificados CITES sean utilizados por un Estado del Pabellón para blanquear capturas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDRN). Como se indica, la reglamentación de introducción procedente del mar sería compleja, exigiendo en algunos casos la emisión de múltiples certificados y permisos de exportación y requiriendo tal vez varios transbordos, si tuviese lugar tras el traslado a un Estado del Pabellón, aún cuando cabe señalar, no se descarta la persistencia de las responsabilidades del Estado de Pabellón y el Estado Puerto en todos los casos, independientemente de sus actividades pesqueras.

Adicionalmente, se debe analizar cuidadosamente las implicaciones e incluir el principio precautorio como una posible esfera de atención, sobre todo ante la posibilidad contemplada en la CITES de que las Partes

⁶ *La facultad de emitir un certificado pertenece exclusivamente a las autoridades del Estado de introducción y que el hecho de delegar dicha facultad al Estado de Pabellón, tendría como consecuencia la pérdida del control sobre la expedición de los certificados, no obstante la existencia de un acuerdo previo entre los Estados. Si bien esta situación no puede asimilarse a un acto de extraterritorialidad, podría tener consecuencias importantes sobre el régimen de responsabilidad derivado de la aplicación de la Convención y podría menoscabar el ejercicio de autoridad del Estado de introducción.*

⁷ *Puesto que la CITES (1973) es anterior a la mayor parte de estos acuerdos, la aplicación de un tratado en relación con otro precedente aplicable al mismo tema es de especial importancia. Los Estados pueden siempre convenir la suspensión de estas reglas para resolver problemas derivados de la aplicación de tratados sucesivos sobre el mismo tema.*

apliquen medidas nacionales más estrictas y, en especial, en los casos en los que esas medidas nacionales sean incompatibles con los dictámenes de otras Partes en la CITES en las que no se presenten efectos perjudiciales. En tal sentido, el Gobierno de México considera que también es necesario consolidar la caracterización de patrimonio común de la humanidad de los recursos vivos de la Zona.

Comments received from the United States of America

The United States would like to commend workshop participants on progress made toward a definition of the "marine environment not under the jurisdiction of any State" and in identifying some difficult issues and varied perspectives related to the introduction from the sea provision under CITES. We appreciate the efforts of everyone involved and thank the Secretariat and the Chairman of the Standing Committee for their work in hosting the workshop and preparing the report.

Definition of the "marine environment not under the jurisdiction of any State":

While we endorse the substance of the definition of the "marine environment not under the jurisdiction of any State" agreed at the workshop and believe it represents an important step forward, we would like to suggest some technical changes that make the definition more accurate. With these changes, the definition would be as follows:

The 'marine environment not under the jurisdiction of any State' means those marine areas beyond the areas in which a State may exercise sovereign rights or sovereignty consistent with international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea.

These minimal changes are technical and do not alter the substance of the definition. The purpose is to make the definition consistent with the relevant provisions of the LOS Convention. An explanation for these changes is provided below.

1. By including the words "continental shelf" and the qualifier "subject to the sovereign rights..." there is an implication that there might be continental shelf where a State does not have the right to exercise its sovereign rights. This is not the case.
2. The phrase "seabed and subsoil" in conjunction with "continental shelf" appears to be a partial definition of continental shelf. Article 76 of the LOS Convention contains an elaborate definition of continental shelf. We believe it is best to avoid a shorthand definition of this complex concept.
3. The definition, by referring to "waters" and "continental shelf" and then "sovereign rights" and "sovereignty" might be read to imply that a State may exercise "sovereignty" over the continental shelf and EEZ, when the State may only exercise "sovereign rights" in those areas.
4. Rather than specifically refer to "waters and the continental shelf," we prefer a reference to "areas". By referring to international law, as reflected in the UN Convention on the Law of the Sea, the definition necessarily incorporates continental shelf and the waters of the territorial sea and the EEZ.

Continental shelf:

We would like to point out an inaccuracy found on page 3 of the workshop report. The first paragraph under "Initial discussion" includes the statement, "It was explained that any extension of national jurisdiction over the continental shelf beyond the 200 mile limit required approval from the Commission on the Continental Shelf and would only cover living organisms found on or in the continental shelf". We disagree with this statement and note that a State may be entitled to continental shelf beyond 200 nautical miles if it establishes that its continental shelf meets the definition set forth in Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea. According to the LOS Convention, a State exercises sovereign rights over the continental shelf for the purposes of exploring it and exploiting its natural resources, which consist of the mineral and other non-living resources of the seabed and subsoil, together with living organisms belonging to sedentary species.

State of introduction:

The U.S. proposal at CoP13 (document CoP13 Doc. 41) relied upon the flexibility contained in Articles III and IV of the Treaty, which speak only to the requirement that a certificate must be issued by and the findings made by the "State of introduction." The Treaty does not define "State of introduction," and there is ample flexibility provided under the definition of "introduction from the sea" and in Articles III and IV to allow a State other than the port State to make the required findings and issue the certificate, under appropriate circumstances. We would argue that the "State of introduction" can be either the port State where specimens are first landed or, in certain circumstances, the flag State of the vessel that introduces the specimens, and that both of these options are equally supported by the text of the Treaty. We believe that looking to the phrase "transportation into a State" as a basis for progress has confused the issue and suggest that it will be more productive to focus on the "State of introduction" which has the responsibility to make the findings and issue certificates under Articles III and IV.

Discussions at the workshop moved from which State should issue the certificate, make the findings, etc. (i.e. which State may qualify as the "State of introduction") to a discussion of the meaning of "transportation into a State". Two basic positions are described: (1) the port State must always issue the certificate (which is characterized as those participants who agreed that "introduction only occurs upon transportation into the port State") and (2) there is flexibility in issuing the certificate and making the findings (characterized as "introduction might occur upon transportation into a flag State via its vessel"). Although the U.S. supports the idea that the certificate may be issued and findings made by a flag State in certain circumstances, we do not agree that landing specimens on the deck of a vessel can ever be considered "transportation into a State". A vessel is not a sovereign governmental body. The "State of introduction" may be either the port State where the specimens are first introduced or the flag State of the vessel that introduces the specimens, but not the vessel itself.

Transportation into a State:

The U.S. cannot support either definition at the beginning of the annex. "Transportation into a State" is not the point at which the specimens have been taken on board a vessel and it is not necessarily the point at which specimens have cleared Customs. If landing specimens on board a vessel qualified as "transportation into a State", off-loading the specimens at the port of a different State would be an export. Such a scenario would be cumbersome and illogical. We agree that introduction from the sea only occurs upon transportation of specimens into a port State but recognize 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, may be different for different countries. We note again that the country that makes the findings and issues the certificates, i.e. the "State of introduction", may be either the port State where the specimens are first introduced or, in certain circumstances, the flag State of the vessel that introduces the specimens.

Next steps:

Due to the lack of consensus achieved at the workshop regarding many aspects of introduction from the sea, and our commitment to reaching agreement on these difficult and important issues, the United States would support the convening of another workshop or an electronic working group to make further progress. We note that the proposal submitted by the U.S. at CoP13 remains the best statement of the U.S. position on introduction from the sea. We look forward to continuing discussions to achieve common understanding of the practical application of the introduction from the sea provision under CITES.

Comments received from the European Commission and the Member States of the European Union

General comments

The report and recommendations of the CITES Workshop on Introduction from the Sea (IFS) that took place in November-December 2005 provides a very good and useful basis for discussion, particularly as it outlines many of the different issues at stake and considers the pros and cons of each option.

We generally welcome the definition proposed by the Workshop as regards "marine environment not under the jurisdiction of any State" and in particular the fact that any interpretation must be consistent with "International law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea".

The comments provided focus on the issue of "transportation into a State" and the related procedural issues linked to the non-detriment finding and issuance of a certificate. They are aimed at providing additional input to this important discussion and therefore many of them are formulated as questions which can supplement the list of issues at the end of the Annex to the report.

These comments also take into account the proposal submitted by the US at CoP13 (in document CoP13 Doc. 41).

Legal issues

The widespread understanding of the provisions of the Convention relating to IFS [Article I(e), III(5), IV(6)&(7) and XIV(4)] appears to be that "transportation into a State" means landing into a port. Furthermore, a number of Parties seem to consider that the State of introduction would therefore be the Port State (PS).

Indeed, it would seem far reaching and indeed incorrect to interpret "transportation into a State" as landing a catch on the deck of a fishing vessel, and the procedural implications of such an interpretation would only make matters more complicated (with the need for further export permits to be issued in addition to the IFS certificate in order to land a shipment in a port).

However, it would seem appropriate to interpret "Introduction from the Sea" as referring to the process whereby a specimen is harvested in the high seas and landed in a port based on the definition in Article I(e) of the Convention.

Whilst such an interpretation would make it clear that only an IFS certificate would be needed to cover this process and thus no additional export permit would be required, the text of the Convention is not entirely clear as to the **identity of the "State of Introduction"** and thus which State would be responsible for the issuance of such a certificate. Moreover, it is not even clear as to whether the same conclusion can be drawn for Appendix I and Appendix II, as the term is not defined.

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 Appendix II, nothing is foreseen for the "receiving" State (the State of Import), and by the same logic the PS would have no role for the introduction from the sea. In addition, while its scope is not directly relevant, Article XIV(4) implies that, for Appendix II, FS do have obligations under the provisions of the Convention (apparently those relating to the issuance of IFS certificates), since it states that they may be relieved of these obligations under certain conditions ("A State party to the present Convention ... shall be relieved of the obligations imposed on it under the provisions of the present Convention with respect to trade in specimens of species included in Appendix II that are taken by ships registered in that State...").

It therefore seems that the text of the Convention leaves some room for diverging interpretation between the two different situations and could be interpreted in such a way that the "State of introduction" for Appendix-II specimens is in fact the FS. This interpretation would create an odd split between the two Appendices and merits further reflection as these provisions are largely unexplored at this stage.

→ Is the "State of introduction" the State where the specimens are landed (i.e. the PS) or is it the State that introduces the specimen into a State (i.e. the FS)?

Procedural issues

Regardless of the intention or legal interpretation of the Convention, it is appropriate to consider what is the most effective approach in terms of the conservation of marine species in the high seas and the most pragmatic approach procedurally.

For this it is relevant to consider three factors: fisheries management practices, Customs procedures and making non-detriment findings.

Fisheries management practices: Under UNCLOS, the FS has exclusive jurisdiction over ships flying its flag and has responsibility for the conservation and management of living resources. The FS has to provide a permit for its vessel to fish under a Regional Fisheries Management Organisation (RFMO). The permit may have to be submitted for control by the fisheries authorities upon landing. Recent developments in fisheries management are to put more responsibility on the PS, in order to combat illegal, unregulated and unreported (IUU) fishing. However this does not mean that the responsibility of FS should be weakened.

→ FS responsibility under CITES would seem to be in line with current fisheries management practices.

Customs procedures: Customs need all relevant documents when shipments are landed in a port. Therefore if a marine species is listed in CITES a certificate would need to be provided upon landing before the goods could be cleared by Customs.

This would argue for certificates to be issued before landing. The US CoP13 proposal of having the FS provide pre-issued certificates to fishing vessels could be an interesting avenue to meet this concern.

However, having mixed responsibility between PS and FS for the issuance of a IFS certificate, depending on whether an agreement (as suggested in the US CoP13 proposal) has been reached or not could be confusing for Customs. This could lead to situations where some shipments of the same species being landed at a port are covered by an IFS certificate issued by an FS, whilst others require a certificate to be issued by the PS.

Furthermore, in the European Community, products of sea fishing by Community fishing vessels harvested in the High Seas obtain Community status. Goods for which Community status is proven are not subject to further Customs controls. Customs is therefore not well placed to ensure that enforcement requirements under CITES provisions will be carried out in these cases.

- Could the possibility of having mixed responsibility between PS and FS for issuing certificates create a possible loophole for controls upon landing?
- Could pre-issued certificates address this concern by ensuring that all shipments arriving in a port are already covered by a certificate?
- Could pre-issued certificates create a possible loophole for control upon landing?
- Are Customs best placed to ensure control upon landing? Would it be more effective for checks upon landing to be carried out by Fisheries Inspections rather than Customs?

Making a non-detriment finding (NDF): Given that a FS has full responsibility over vessels flying its flag and that under RFMOs an authorization for fishing must be given to the vessel by the FS, it would appear that FS that are members of an RFMO may be best placed to make a NDF for CITES listed species. However it is clear that this is not the case for all FSs, particularly not for flags of convenience. On the other hand a PS would generally not have sufficient information in order to make an NDF and may not have the capacity to do so. Since many such fisheries activities take place in areas beyond national jurisdiction it may be difficult to use the normal CITES process for NDF and consideration could be given to alternative processes and procedures, e.g. using RFMOs or creating "Scientific Authorities" for such purposes.

- Would a system whereby FS have responsibility for issuing certificates only if they are member of an RFMO or if they have reached an agreement with the PS address the problem of IUU fishing?

- Would lack of information on the location of the harvest hamper the ability of the PS to make a NDF?
- Could a system whereby an overarching 'Scientific Authority' makes NDFs enable both the FS and PS to issue an IFS certificate?

Additional considerations concerning FS responsibility:

If we consider that "introduction from the sea" is indeed a process whereby 'a specimen is harvested in the high seas and landed in a port', then a certificate issued by the FS would in practice authorize a ship to fish a certain number of specimens and land them in a port to be cleared by Customs. Responsibility for checking that the shipment is covered by a certificate and complies with CITES would lie with the PS. The FS would have primary responsibility for authorising the specimens to be harvested whilst the PS would have responsibility for controlling that the shipment complies with this.

Transshipment at sea without change of ownership would not appear to present difficulties as the certificate would remain with the shipment. However problems could arise in the case of change of ownership of the shipment at sea (Klondyking). In this case the FS would no longer be responsible for the shipment.

- Could a system in which the FS issues the certificate and the PS controls upon landing function?
- In the case of a certificate issued by the FS, how would change of ownership of the shipment at sea (Klondyking) be addressed? Could this be considered as a form of transit?

Further considerations

Is the CITES export/import country (or FS/PS) logic effective in the case of marine species harvested in the high seas? Would an overarching international mechanism for monitoring the harvesting of CITES-listed species in the high seas (based on RFMOs) and making NDFs be desirable? How would such a mechanism function?

Overview of questions for consideration:

- Is the "State of introduction" the State where the specimens are landed (i.e. the PS) or is it the State that introduces the specimen into a State (i.e. the FS)?
- Could the possibility of having mixed responsibility between PS and FS for issuing certificates create a possible loophole for controls upon landing?
- Could pre-issued certificates address this concern by ensuring that all shipments arriving in a port are already covered by a certificate?
- Could pre-issued certificates create a possible loophole for control upon landing?
- Are Customs best placed to ensure control upon landing? Would it be more effective for checks upon landing to be carried out by Fisheries Inspections rather than Customs?
- Would a system whereby FS have responsibility for issuing certificates only if they are member of an RFMO or if they have reached an agreement with the PS address the problem of IUU fishing?
- Would lack of information on the location of the harvest hamper the ability of the PS to make a NDF?
- Could a system whereby an overarching 'Scientific Authority' makes NDFs enable both the FS and PS to issue an IFS certificate?
- Could a system in which the FS issues the certificate and the PS controls upon landing function?
- In the case of a certificate issued by the FS, how would change of ownership of the shipment at sea (Klondyking) be addressed? Could this be considered as a form of transit?

→ Is the CITES export/import country (or FS/PS) logic effective in the case of marine species harvested in the high seas? Would an overarching international mechanism for monitoring the harvesting of CITES listed species in the high seas (based on RFMOs) and making NDFs be desirable? How would such a mechanism function?

Comments from the Species Survival Network

As an initial, procedural matter, the Species Survival Network (SSN) supports clarifying 'introduction from the sea' via a resolution rather than by an amendment to the Convention. In addition to the arguments presented in the Notification, we note that adopting an amendment to the Convention requires an extraordinary meeting of the Conference of the Parties, and could therefore involve the Parties and the Secretariat in additional, unnecessary time and expense.

Marine environment not under the jurisdiction of any State

Defining the phrase 'in the marine environment not under the jurisdiction of any State' is important for the proper implementation of CITES for marine species, because establishing the boundaries of jurisdiction determines whether an export permit, an introduction from the sea certificate, or nothing at all is required under CITES.

SSN agrees it is prudent for UNCLOS to provide the primary legal basis for determining jurisdiction over maritime spaces, that a broad reference to international law is inappropriate, and that terminology from UNCLOS should not be paraphrased.

SSN therefore supports the Final Recommendation of the working group on the definition of this phrase, and would welcome its inclusion in a draft resolution for CoP14.

We note the discussion over the use of the term 'jurisdiction' in the definition and agree that use of this term would be confusing. UNCLOS grants sovereign rights to exploit resources, and jurisdiction to regulate artificial islands. Jurisdiction is not otherwise used to describe the rights of coastal States with respect to demarcating boundaries of a territorial sea, exclusive economic zone, or continental shelf. Thus, the inclusion of jurisdiction in defining the term 'not under the jurisdiction of any State' is unnecessary.

Transportation into a State

This definition is important because it determines which CITES Party will issue the introduction from the sea certificate and make the non-detriment finding required prior to the issuance of the certificate.

SSN concurs with the view that, as a matter of law, 'transportation into a State' clearly refers to the State into which specimens are brought and then cleared through Customs. Under that construction, the port State should issue an introduction from the sea certificate.

SSN opposes allowing flag States to issue IFS certificates for reasons of simplicity, and to avoid the risks associated with 'flags of convenience'.

Non-detriment findings

SSN supports the view that port States, not flag States, should be responsible for the issuance of NDFs, but that port States should of course consult with flag States and that they should certainly consult with relevant regional fisheries bodies (RFBs). SSN shares the view expressed by participants at the workshop that the knowledge of an RFB about the sustainability and legality of a particular harvest (perhaps based on a trade documentation or a certification scheme) would be critical to the making of any NDF.

We note that some Parties expressed concern that a port State may have insufficient information to be able to make a valid NDF. SSN suggests that if a port State is unable to gather sufficient scientific information to make a non-detriment determination for any particular import, and an RFB or flag State cannot provide relevant or sufficient information, then the Scientific Authority of the port State must make a finding that the introduction will be detrimental or acknowledge that insufficient information

exists to make an NDF. As a consequence, the Management Authority of port State may not issue an introduction from the sea certificate.

SSN would urge against the assumption that the legal harvesting of marine specimens (for example in accordance with an RFB) could always be presumed non-detrimental. It will very much depend on the species and RFB in question. There are many commercial marine species that are legally harvested at rates that are not ecologically sustainable but nonetheless done in accordance with RFB arrangements. In fact, it may be because an RFB has failed to adequately manage a species that a CITES listing is proposed. Therefore, we recommend that Parties remain ultimately responsible for reaching *independent* assessments of non-detriment, taking into consideration any advice from the relevant RFB. However, the Parties can make a decision on listing a specific marine species to cooperate formally with a relevant RFB, and stipulate the process for that through an annotation or related resolution.

SSN notes that agreement on a definition for 'transportation into a State' was not reached at the workshop.

We consider the problem of making non-detriment findings for marine species subject to Introduction from the Sea to be crucial to the success of the Convention in preventing overexploitation of these species. We therefore strongly recommend that a formal process to deal with this issue be established at the next CoP. This could take the form either of an intersessional working group, a series of workshops, or a cooperative process with FAO, relevant RFBs and appropriate experts, with the aim of providing assistance to Parties in the making of these NDFs. We also recommend that the Review of Significant Trade process should be modified as necessary so that it can be made applicable to species taken beyond the boundaries of any State, allowing recommendations to be made to relevant port States.