

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/TE/W/28
30 de abril de 2003

(03-2306)

Comité de Comercio y Medio Ambiente
en Sesión Extraordinaria

Original: inglés

PÁRRAFO 31 i) DE LA DECLARACIÓN DE DOHA: OBLIGACIONES COMERCIALES ESPECÍFICAS ESTABLECIDAS EN LOS ACUERDOS MULTILATERALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE; APLICACIÓN DE LA CITES EN HONG KONG, CHINA

Comunicación de Hong Kong, China

Párrafo 31 i)

I. INTRODUCCIÓN

1. En la reunión del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) en Sesión Extraordinaria celebrada en febrero de 2003, Hong Kong, China propuso que los Miembros comenzaran a examinar sucesivamente algunos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) para identificar ejemplos concretos de obligaciones comerciales específicas incluidas en estos acuerdos.¹ Para desarrollar nuestra sugerencia, Hong Kong, China ha intentado examinar las disposiciones pertinentes de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) a la luz de nuestra experiencia en materia de aplicación. Sin perjuicio de nuestra posición en las negociaciones, quisiéramos compartir nuestras observaciones con los Miembros. De conformidad con el ámbito de negociaciones establecido en el párrafo 31 i) de la Declaración de Doha, los debates a continuación se limitan al comercio entre las Partes en la CITES.

II. OBLIGACIONES COMERCIALES ESTABLECIDAS EN LA CITES

2. Como tratado internacional para proteger la flora y faunas silvestres frente a la sobreexplotación y para evitar que el comercio internacional represente para esas especies una amenaza de extinción, la CITES existe desde 1973 con un elevado número de miembros. En 1976, Hong Kong pasó a ser Parte de la Convención. A efectos de cumplir plenamente las obligaciones dimanantes de la Convención, en virtud de la Orden sobre Animales y Plantas (Protección de Especies Amenazadas), se aplica un régimen completo que regula la importación, la exportación y la posesión de las especies amenazadas. Los detalles de nuestra experiencia relativa a la aplicación se exponen en el anexo.

3. En comparación con otros AMUMA, las disposiciones de la CITES relacionadas con el comercio son relativamente simples y claras. Tienen la finalidad de reglamentar el comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres mediante la concesión de permisos y certificados de importación y exportación conforme a determinadas condiciones. Específicamente, los artículos III, IV y V de la CITES estipulan las condiciones para la concesión de los permisos y certificados exigidos. El artículo VI de la CITES prevé asimismo la forma de expedir y administrar estos permisos y certificados. Los artículos mencionados especifican expresamente las medidas comerciales que deben adoptar las Partes para proteger las especies amenazadas. Como complemento

¹ TN/TE/W/24, "Declaración de Hong Kong, China en la reunión en Sesión Extraordinaria del Comité de Comercio y Medio Ambiente celebrada los días 12 y 13 de febrero de 2003", párrafo 31 i), 20 de febrero de 2003.

de estas disposiciones, el artículo XIV de la CITES permite a las Partes adoptar medidas internas más estrictas relativas, entre otras cosas, al comercio de especies amenazadas. No obstante, no impone a las Partes ninguna obligación concreta y clara para la adopción de medidas, y otorga libertad para elegir las medidas que se han de adoptar.

4. Si bien la aplicación de las disposiciones de la CITES relacionadas con el comercio, tales como los artículos III, IV, V y VI, es relativamente clara debido a su especificidad, no ocurre lo mismo con las disposiciones contenidas en el artículo XIV en razón de su carácter abierto y no obligatorio. En el caso de Hong Kong, China, para asegurar un nivel apropiado de protección de las especies amenazadas en cuestión, hemos introducido algunos requisitos no contemplados específicamente en los artículos III, IV y V de la CITES, pero que son admisibles en virtud del artículo XIV. Por ejemplo, el artículo IV de la CITES exige únicamente la presentación previa de un permiso de exportación o de un certificado de reexportación para el comercio de las especies amenazadas enumeradas en el apéndice II de la CITES, y no se exige un permiso de importación. En Hong Kong, China se establece la exigencia de un permiso de importación, con miras al fortalecimiento del control de las importaciones. Obsérvese que el requisito adicional de un permiso de importación para las especies incluidas en el apéndice II de la CITES no es inhabitual en los países de la OCDE. No obstante, esto no significa que estas medidas internas más estrictas constituyan obligaciones comerciales específicamente previstas en la CITES. Sigue siendo un motivo de preocupación que las medidas comerciales no específicas dejen demasiado margen a las Partes para aplicar el tipo de medidas que consideren necesarias, independientemente de que se hayan tenido en cuenta consideraciones como la compatibilidad con la OMC, la eficacia del control y la facilitación del comercio. A este respecto, Hong Kong, China ha tenido consciencia de la necesidad de lograr un equilibrio entre el control y la facilitación del comercio. Recientemente hemos realizado un examen completo de las medidas internas más estrictas. Se adoptan medidas para racionalizar el control existente con miras a seguir facilitando el comercio legal.

5. Tras haber examinado su aplicación de la CITES, Hong Kong, China tiene la certeza de que una obligación comercial específica establecida en un AMUMA debe incluir por lo menos los siguientes elementos: a) ser de carácter obligatorio; b) especificar explícitamente las iniciativas que adoptarán las Partes para cumplir las obligaciones pertinentes del AMUMA; y c) ser una medida comercial que afecte la libre circulación de las mercancías. En cuanto al punto c), señalamos que el actual debate sobre la relación entre la OMC y los AMUMA se centra principalmente en la necesidad y las formas posibles de ajustar las medidas comerciales adoptadas en virtud de los AMUMA a las disciplinas pertinentes de la OMC. Por lo tanto, también consideramos que la medida comercial considerada debe estar obstaculizando la libre circulación de mercancías, contrariamente a los principios y disciplinas presentes en las disposiciones pertinentes del GATT y la OMC. Habida cuenta de lo expuesto, nuestra primera opinión es que los artículos II, III, IV, V y VI de la CITES contienen obligaciones comerciales específicas, con excepción de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo II y del párrafo 7 de los artículos IV y VI. Sin embargo, la necesidad de hacer compatibles estos artículos con las disciplinas pertinentes de la OMC, merece un examen más a fondo.

III. POSIBLE CAMINO

6. Hasta la fecha, el CCMA en Sesión Extraordinaria ha mantenido útiles intercambios de opinión acerca de un gran número de cuestiones sobre el párrafo 31 i) de la Declaración de Doha. Ha llegado el momento de que los Miembros inicien un examen pragmático y concreto de algunos AMUMA y de las obligaciones comerciales específicas de los mismos. Varios Miembros en sus comunicaciones han comenzado a hacer progresos en esta dirección. Hong Kong, China desearía contribuir al proceso compartiendo su experiencia relativa a la aplicación de la CITES. Esta actividad demuestra las posibles complicaciones que entrañan la identificación y el reconocimiento de las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMA. Este hecho refleja la necesidad de examinar en detalle cada AMUMA para considerar las posibles esferas de problemas. También muestra que es inútil detenerse demasiado en debates sobre cuestiones de definición. Hong Kong,

China no considera fácil generalizar una serie de criterios comunes para definir las obligaciones comerciales específicas dimanantes de los AMUMA, ni que sea factible encontrar una solución válida para todos. Una posible manera de avanzar consiste en identificar y seleccionar las obligaciones comerciales presentes en diferentes AMUMA, con miras a determinar si las mismas se consideran obligaciones comerciales específicas y, en caso afirmativo, si se requieren algunas soluciones hechas a medida. Un examen detallado de las disposiciones relacionadas con el comercio incluidas en algunos AMUMA representa el primer paso concreto en esa dirección. Hong Kong, China tiene el firme convencimiento de que compartiendo la experiencia real, los Miembros tendrían que comprender mejor las obligaciones comerciales específicas existentes en los diferentes AMUMA. Esperamos que esta actividad contribuya a hacer avanzar los debates sobre la relación entre las normas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMA.

ANEXO

APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES) EN HONG KONG, CHINA

Disposiciones de la CITES relacionadas con el comercio ²	Aplicación en Hong Kong, China
<p>Artículo II</p> <ul style="list-style-type: none">La Convención regula el comercio de especies amenazadas estableciendo las condiciones para la expedición de permisos de importación y exportación. Esas condiciones se diferencian según un sistema de clasificación basado en los tres apéndices sobre especies protegidas.	<p>Artículo II</p> <ul style="list-style-type: none">La Orden sobre Protección de Especies Amenazadas de Animales y Plantas (la Orden) y la Orden de Exención incluida en la sección 18 de la Orden³ dan efecto a la CITES regulando la importación, la exportación y la posesión de especies amenazadas.La totalidad del comercio de las especies amenazadas enumeradas en las Listas de la Orden debe cumplir las prescripciones de la CITES. La importación, exportación y posesión con fines comerciales están prohibidas para todas las especies altamente amenazadas. El comercio de otras especies amenazadas está sujeto a controles de licencias.El Departamento de Agricultura, Pesca y Conservación del Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong es la autoridad administrativa y el Comité Consultivo de Especies Amenazadas establecido en virtud de la Orden es la autoridad científica, en la aplicación de la CITES. <p>Observación</p> <ul style="list-style-type: none">Dado que el párrafo 4 del artículo II de la CITES prohíbe específicamente el comercio de las especies amenazadas incluidas en los tres apéndices con excepción de los casos en que se cumplan determinadas condiciones, es una obligación comercial específica que deben respetar todas las Partes en la CITES.

² Este resumen de las disposiciones de la CITES sobre medidas relacionadas con el comercio se basa en la "Matriz de las medidas comerciales adoptadas en el marco de determinados AMUMA" (WT/CTE/W/160/Rev.1) elaborada por la Secretaría de la OMC. Se enumeran únicamente con un fin ilustrativo, y es posible que las modificaciones de la CITES relacionadas con el comercio y efectuadas después de junio de 2001 no estén reflejadas en el cuadro. Véase información más detallada sobre las disposiciones de la CITES y sus modificaciones en <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml>.

³ Véase información más detallada sobre la Orden y de la Orden de Exención en <http://www.justice.gov.hk/Home.htm>.

Disposiciones de la CITES relacionadas con el comercio ²	Aplicación en Hong Kong, China
<p>Artículo III</p> <ul style="list-style-type: none"> El apéndice I comprende todas las especies amenazadas de extinción a las que afecta o puede afectar el comercio. El comercio de estas especies está sujeto a una reglamentación particularmente estricta de permisos de importación y exportación y certificados de reexportación, que sólo pueden ser concedidos en circunstancias excepcionales. El comercio de las especies incluidas en el apéndice I debe reunir dos criterios: a) no debe ser para fines primordialmente comerciales y b) no debe perjudicar a la supervivencia de la especie. Si bien las especies enumeradas en ese apéndice no pueden ser objeto de intercambio con fines comerciales, hay excepciones limitadas. (Los detalles figuran en el artículo VII.) La prueba para las excepciones es la siguiente: ¿redundará ese comercio en detrimento de la supervivencia de la especie? Para esas excepciones, se requieren permisos de exportación e importación. <p>Artículo IV</p> <ul style="list-style-type: none"> Las especies incluidas en el apéndice II pueden correr peligro de extinción a menos que su comercio, así como el comercio de las especies semejantes, esté sujeto a una reglamentación estricta. El comercio de especies incluidas en el apéndice II se regula mediante la expedición de permisos de exportación, que están sujetos a un dictamen de extracción no perjudicial y de adquisición legal. En el apéndice II la concesión de permisos de importación no constituye una condición para la exportación (excepto en algunos países con medidas más estrictas en el marco del artículo XIV). <p>Artículo V</p> <ul style="list-style-type: none"> En el apéndice III se incluyen las especies que una de las Partes señala como sujetas a regulación dentro de su jurisdicción, y para lo cual solicita la cooperación de otras Partes en el control del comercio. 	<p>Artículos III, IV y V</p> <ul style="list-style-type: none"> En las Listas incluidas en la Orden figuran todas las especies amenazadas incluidas en los apéndices I, II y III de la CITES. En virtud de la Orden, nadie podrá importar, exportar (incluida la reexportación) o poseer una especie incluida en la lista a menos que posea una licencia expedida por el Departamento de Agricultura, Pesca y Conservación y lo realice de conformidad con dicha licencia. Se prevén determinadas exenciones de conformidad con las disposiciones de la CITES, como las referidas a los efectos personales y domésticos. No se expedirá ninguna licencia a menos que la autoridad haya verificado que se cumplen las disposiciones vigentes de la CITES, incluidas las establecidas en virtud de artículos, resoluciones, decisiones y notificaciones. En la práctica, no se expedirá ninguna licencia para la importación o exportación comercial (incluida la reexportación) de las especies incluidas en el apéndice I de la CITES, excepto en circunstancias muy especiales que cumplan las disposiciones de la CITES. Para el comercio de las especies incluidas en los apéndices II y III de la CITES, los especímenes deben proceder de fuentes aprobadas por la CITES. Todas las expediciones de importaciones deben estar acompañadas por un documento de exportación o reexportación de la CITES expedido por la autoridad administrativa del país de exportación. Para la importación de las especies incluidas en el apéndice I y de las especies incluidas en el apéndice II de la CITES (con la excepción de los productos manufacturados a partir de plantas propagadas artificialmente y de dichas plantas) se exige una licencia de importación. Las especies incluidas en el apéndice III de la CITES están eximidas de dicho requisito de licencia de importación en virtud de la Orden de Exención. Los requisitos en materia de licencias para la importación de las especies incluidas en el apéndice II de la CITES y la posesión de las especies incluidas en los apéndices I y II de la CITES son medidas internas más estrictas permitidas en virtud del artículo XIV de la CITES. Ambos requisitos se establecen con objeto de reforzar el control de las importaciones. El primero permite a las autoridades examinar el permiso de exportación (cuya copia ha de presentarse junto con la solicitud de la licencia, como documento complementario) antes de la

Disposiciones de la CITES relacionadas con el comercio ²	Aplicación en Hong Kong, China
	<p>expedición de una licencia de importación. En caso de duda, podrían efectuarse solicitudes de información a la secretaría de la CITES o a la autoridad administrativa del país de exportación. Análogamente, el segundo proporciona un medio de aplicación adicional, en apoyo del control de las importaciones en caso de que algún artículo ilícito se escape al control.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para racionalizar nuestro control actual y facilitar el comercio legal, se ha revisado recientemente la Orden y se adoptan medidas para eliminar la mayoría de las medidas internas más estrictas, incluidos los requisitos de una licencia para la importación de las especies incluidas en el apéndice II de la CITES (distintos de animales vivos y plantas de origen silvestre) y la posesión de todas las especies incluidas en el apéndice II de la CITES (distintos de animales vivos y plantas de origen silvestre con fines comerciales).
	<p><u>Observación</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los artículos III, IV y V de la CITES establecen claramente las condiciones bajo las cuales se concederán los permisos o certificados de importación y exportación, y por lo tanto, se permitirá el comercio de especies amenazadas consideradas. Son obligaciones comerciales específicas con la posible excepción del párrafo 7 del artículo IV que no establece específicamente el procedimiento de concesión de un certificado para la introducción procedente del mar de las especies incluidas en el apéndice II de la CITES. Se observa que las medidas internas más estrictas permitidas en virtud del artículo XIV de la CITES forman parte del régimen que regula el comercio de las especies amenazadas en cuestión. Sin embargo, estas medidas internas más estrictas no son obligaciones comerciales específicas en sí mismas. Véanse detalles en el artículo XIV de la CITES.

Disposiciones de la CITES relacionadas con el comercio ²	Aplicación en Hong Kong, China
<p>Artículo VI</p> <ul style="list-style-type: none"> Regula la concesión de permisos y certificados exigidos en virtud de los artículos III, IV y V, incluida la información que debe contener un permiso, el período de validez de un permiso, y la distribución de un permiso. 	<p>Artículo VI</p> <ul style="list-style-type: none"> Los procedimientos de licencias del Departamento de Agricultura, Pesca y Conservación cumplen plenamente las prescripciones del artículo VI de la CITES. Sírvanse consultar detalles de la solicitud de licencias de importación, exportación y posesión para las especies contempladas en la CITES, en http://www.afcd.gov.hk/conservation/eng/a_licence.htm.
	<p><u>Observación</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Dado que el artículo VI de la CITES especifica detalladamente el modo de conceder y administrar los permisos y certificados, se trata de obligaciones comerciales específicas que deben aplicar las Partes en la CITES, con excepción del párrafo 7 del artículo VI de la CITES, que no obliga a las Partes a fijar una marca en un espécimen para facilitar su identificación.
<p>Artículo VII</p> <ul style="list-style-type: none"> Se enumeran las exenciones y otras disposiciones especiales relacionadas con el comercio. En él se recogen todas las excepciones a las prohibiciones del comercio de especies en peligro enumeradas en los tres apéndices. 	<p>Artículo VII</p> <ul style="list-style-type: none"> En cuanto a las especies amenazadas, o los productos elaborados a partir de las mismas, en tránsito, los mismos deben estar acompañados por un documento expedido por la Autoridad Administrativa de la CITES en el país de exportación. Durante su permanencia en Hong Kong, el artículo está sujeto a un control por parte de un funcionario del Departamento de Agricultura, Pesca y Conservación autorizado a tal efecto. El intercambio comercial de especímenes preconvencción incluidos en el apéndice I de la CITES estaría permitido de conformidad con el artículo VII de la CITES. Como en el caso del artículo VII de la CITES, las exenciones aplicadas con medidas internas más estrictas permitidas en virtud del artículo XIV de la CITES incluyen: <ul style="list-style-type: none"> Las exenciones relativas a los efectos personales y domésticos sólo están limitadas a los productos manufacturados y las plantas propagadas artificialmente. No abarcan los especímenes adquiridos por una persona en el exterior de su país de residencia habitual, que se estén importando a ese país, incluidos los enumerados en el apéndice II de la CITES. En cuanto a las exenciones relacionadas con el comercio de animales criados en cautividad o las plantas reproducidas artificialmente, se exige una licencia de

Disposiciones de la CITES relacionadas con el comercio ²	Aplicación en Hong Kong, China
	<p>importación para los especímenes de animales criados en cautividad (distintos de los productos manufacturados).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las exenciones previstas para los especímenes de herbarios o de museos no abarcan el material vegetal vivo. - El movimiento (importación y reexportación) de especímenes de zoológicos o exposiciones ambulantes requiere una licencia. <ul style="list-style-type: none"> • Aparte de los zoológicos ambulantes o las exposiciones, se eliminarán todas las medidas internas más estrictas mencionadas en el marco del artículo VII de la CITES después de una modificación legislativa. No será eliminada la actual medida más estricta relativa a los zoológicos o exposiciones ambulantes porque se refiere a cuestiones relacionadas con la salud y el bienestar de los animales y está sujeta al requisito de un permiso en virtud de la Orden de Salud Pública (animales y pájaros). • Al considerar las exenciones, se tendrán en cuenta tanto las condiciones enumeradas en el artículo VII de la CITES como la Orden de Exención. Las condiciones se aplican por igual a todas las solicitudes. Cualquier persona puede acogerse a las exenciones previstas en virtud de la Orden de Exención si se cumplen las condiciones exigidas. <p><u>Observación</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las exenciones previstas en el artículo VII de la CITES se indican específicamente para su aplicación por las Partes, a menos que se invoque el artículo XIV de la CITES. Sin embargo, no hay necesidad de considerar si este artículo constituye una obligación comercial específica dado que las prescripciones establecidas en el mismo no conducen a restricciones al comercio internacional.

Disposiciones de la CITES relacionadas con el comercio ²	Aplicación en Hong Kong, China
<p>Artículo VIII</p> <ul style="list-style-type: none"> Las Partes adoptarán las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente Convención y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas. 	<p>Artículo VIII</p> <ul style="list-style-type: none"> Cualquier persona que contravenga la Orden será procesada y puede ser pasible de una multa de 5 millones de dólares de Hong Kong, de una pena de prisión de dos años y del decomiso de los especímenes, después de haber sido condenada. <p><u>Observación</u></p> <p>Algunas disposiciones del artículo VIII de la CITES imponen determinados requisitos a las Partes. Por ejemplo, el párrafo 1 del artículo VIII de la CITES obliga a las Partes en la misma a adoptar las medidas adecuadas para aplicar la Convención. Sin embargo, no ha especificado las medidas que deben adoptarse y por lo tanto no es una obligación comercial específica. Análogamente, el párrafo 3 del artículo VIII de la CITES no es preciso cuando exige a las Partes que permitan que se cumplan, con un mínimo de demora, las formalidades requeridas para el comercio en especímenes, ni es específico cuando exige a las partes verificar que todo espécimen vivo sea cuidado adecuadamente durante el tránsito, permanencia o despacho. Tampoco en este caso se trata de una obligación comercial específica. De hecho, no hay necesidad de considerar si el requisito de un cuidado adecuado es una obligación comercial específica ya que no es una restricción impuesta al comercio internacional.</p>
<p>Artículo XIV</p> <ul style="list-style-type: none"> Se permite a las Partes adoptar medidas internas más estrictas. En el apéndice II no se exige un permiso de importación, pero muchos países de la OCDE han instituido un sistema de permisos de importación para el comercio de determinadas especies y en ciertos casos, en relación con las especies incluidas en el apéndice III. 	<p>Artículo XIV</p> <ul style="list-style-type: none"> Las medidas internas más estrictas aplicadas se han mencionado <i>supra</i>. En su mayoría serán eliminadas tras la introducción de modificaciones de la legislación. Sin embargo, el actual requisito de una licencia de posesión en el caso de las especies incluidas en el apéndice I de la CITES continuará vigente a fin de mantener un alto grado de protección para esas especies. <p><u>Observación</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Puesto que las Partes en la CITES no están obligadas a adoptar medidas internas más estrictas y dado que una Parte individual tiene la libertad de determinar las medidas internas más estrictas que adoptará, el artículo XIV de la CITES no es una obligación comercial específica.