

## INFORMES SOBRE PANELES DE LA OMC

### INFORME SOBRE EL PANEL DE LA OMC COMUNIDADES EUROPEAS: MEDIDAS QUE AFECTAN AL AMIANTO Y PRODUCTOS QUE CONTIENEN AMIANTO

Subdirección General de Política Comercial de la UE\*

#### 1. Introducción

Canadá solicitó la celebración de consultas con las Comunidades Europeas (CE), de conformidad con el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el artículo 11 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarios (Acuerdo MSF) y el artículo 14 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) en relación con determinadas medidas adoptadas por Francia relativas a la prohibición del amianto y de los productos que contienen amianto. Entre ellas, el Decreto del Primer Ministro del Gobierno nº 96-1133, de 24-12-1996, relativo a la prohibición del amianto (en adelante el «Decreto») dictado en desarrollo del Código de Trabajo y del Código del Consumo.

Brasil solicitó asociarse a las consultas debido a su interés comercial sustancial.

Dado que las consultas no fueron satisfactorias, Canadá solicitó al Organismo de Solución de Diferencias (OSD) que estableciera un grupo especial por considerar que dichas medidas eran incompatibles con los artículos 2 y 5 del Acuerdo MSF, el artículo 2 del Acuerdo sobre OTC y artículo III y XI del GATT de 1994 y que en virtud de lo previsto en el artículo XXIII, párrafo 1 b) del GATT de 1994, las medidas anulaban o menoscababan las ventajas resultantes para el Canadá del Acuerdo sobre la OMC o comprometían el cumplimiento de uno de los objetivos de dicho Acuerdo según que la prohibición del amianto por Francia se aplicara o no de manera contraria a dicho Acuerdo.

El Grupo especial se estableció el 25 de noviembre de 1998. Brasil, Estados Unidos y Zimbabue se reservaron el derecho de participar como terceros de conformidad con el artículo 10 del Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD). El 13 de junio de 2000 el Grupo Especial dio traslado a las partes de su informe provisional y el 25 de julio del informe definitivo

\* Este informe ha sido elaborado por CRISTINA GAVARRON CASADO, de la Secretaría General de Comercio Exterior.

El 23 de octubre de 2000 Canadá notificó al Organismo de Solución de Diferencias (OSD) su decisión de apelar de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del ESD el informe del Grupo Especial.

El OSD en su informe hecho público el 12 de marzo de este año se ha pronunciado a favor de la prohibición francesa de importación del amianto y productos que lo contienen considerando que no contraviene las reglas del comercio internacional. Para el Organismo de apelación las consideraciones sanitarias deben ser tomadas en cuenta y podrían justificar en su caso un tratamiento discriminatorio.

#### 2. Los hechos

##### 2.1. Presupuestos básicos

El amianto es un «mineral fibroso de silicatos hidratados». Las notas explicativas del Sistema Armonizado reconocen el carácter específico del amianto al indicar que «el amianto o asbestos es una sustancia mineral natural procedente de la descomposición de ciertas rocas. Es de textura fibrosa y a veces tiene aspecto sedoso; el color, muy variable, es a menudo blanco, pero a veces también gris, verdoso, azul o pardo oscuro».

Las variedades principales explotadas con fines industriales y comerciales han sido la amosita, la crocidolita y el amianto crisotilo (o amianto blanco). Debido a sus propiedades físicas y químicas sus aplicaciones son múltiples ya para productos industriales o de gran consumo o en la construcción.

El Decreto nº 96-1133, de 24 de diciembre de 1996, relativo a la prohibición del amianto (en adelante «el Decreto») que entró en vigor el 1 de enero de 1997, dispone en su artículo 1 que: «Con fines de protección de los trabajadores, se prohíben, en aplicación del artículo L 231-7 del Código de Trabajo, la fabricación, la elaboración, la venta, la importación, la comercialización y la cesión a título oneroso o gratuito de todos los tipos de fibras de amianto, estén o no incorporadas esas sustancias a materiales, productos o dispositivos».



SECCION  
JURIDICO-  
ECONOMICA

En el mismo artículo se dispone que «con fines de protección de los consumidores, se prohíben, en aplicación del artículo L 221-3 del Código de Consumo, la fabricación, la importación, la comercialización, la exportación, la posesión para su venta, la oferta, la venta y la cesión a título oneroso o gratuito de todos los tipos de fibras de amianto y del cualquier producto que contenga amianto».

En el artículo II se establecen excepciones a la prohibición anterior si se trata de determinados materiales, productos o dispositivos existentes que contienen fibra de crisotilo cuando no haya, para desempeñar una función equivalente, ningún sustituto de esa fibra que:

— suponga para la salud del trabajador que utilice esos materiales, productos o dispositivos, según el estado actual de los conocimientos científicos, un riesgo inferior al que representa la fibra de crisotilo

— por otra parte, responda a toda las garantías técnicas de seguridad correspondientes a la finalidad del uso.

### 3. La determinación

Canadá recuerda que antes de dicha prohibición Francia importaba anualmente un volumen de 20.000 a 40.000 tons de fibra de crisólito de Canadá (más de las 2/3 partes del total importado en el territorio). Desde el anuncio de las medidas de prohibición del amianto las importaciones descendieron y desde 1997 puede decirse que las importaciones han desaparecido.

A este respecto baste señalar que el primer país productor mundial de crisotilo es la Comunidad de Estados Independientes seguida por Canadá, que, además, es el primer país exportador mundial de dicho producto.

Canadá sostiene que, a diferencia de la variedad de las fibras anfíboles, la fibra de crisotilo puede emplearse a gran escala sin riesgo para la salud. Así, su empleo exclusivo y la adopción de métodos eficaces para reducir la concentración de polvo representan garantías suficientes para la protección de la salud de las personas. Las principales causas de los problema asociados con el amianto en Francia se remontan al pasado, en particular, la pulverización de amianto friable para revestimiento sin protección alguna para el trabajador. A los treinta años de dicha exposición aparecía la enfermedad.

Para Canadá, la prohibición del amianto no resuelve los problemas surgidos en el pasado y en su adopción han influido campañas alarmistas que condenaban sin distinción alguna todas las formas de empleo del amianto presionando a las autoridades para que intervinieran.

En definitiva, Canadá alega que al no disponer de pruebas científicas sobre los riesgos que presentan para la salud los productos modernos que contiene crisotilo, Francia no tenía base sólida para adoptar una prohibición

total del amianto sin previa distinción de fibras y productos.

Constata que la prohibición total es irracional, contraria a la debida adopción de un método responsable de gestión de los riesgos en función de los usos del producto, desproporcionada desde el punto de vista del comercio internacional, pudiendo haberse adoptado medidas menos restrictivas y no resuelve el problema de las exposiciones al amianto ocurridas en el pasado ni soluciona la gestión del amianto existente en Francia. En concreto, desde el punto de vista del comercio internacional, la prohibición total del amianto constituye un obstáculo a la importación de la fibra y de los productos fabricados con crisotilo al mercado francés.

Las Comunidades Europeas (CE) en contra de Canadá reafirman que los riesgos que presenta el crisotilo no son potenciales sino que están confirmados como lo recordó la OMS en 1998. Durante los años 70 y 80 pruebas científicas demostraron que todos los tipos de amianto podrían causar asbestos, cáncer de pulmón y mesotelioma.

De hecho, las CE señalan que considerando que existen bastantes pruebas científicas para justificar la prohibición, la Comisión de las CE ha decidido proponer una directiva por la que se prohíba la comercialización y la utilización del amianto «crisotilo», con una excepción (diafragmas utilizados para la electrólisis en determinadas instalaciones productoras de cloro). Dicha Directiva que fue objeto de votación favorable de los Estados miembros impondrá la prohibición del amianto crisólito en toda la Unión Europea el 1º de enero de 2005.

### 3.1. Procedimiento

#### 3.1.1. Los argumentos de Canadá

I) Canadá pide al Grupo Especial declare que «el Decreto» es un reglamento técnico comprendido en la definición dada en el Anexo 1 del Acuerdo de Obstáculos Técnicos (1) y en cuanto sujeto a su aplicación, es incompatible con las obligaciones impuestas por el artículo 2 de dicho Acuerdo por los siguientes motivos:

1) *Crea un obstáculo innecesario al comercio internacional (párrafo 2).*

Según se prevé en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC un reglamento técnico crea un obstáculo innecesario al comercio internacional si el objetivo del reglamento no es legítimo o si el reglamento es más res-

(1) La definición de «reglamento técnico» contenida en el Anexo I es la siguiente: «Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria».



trictivo de lo necesario para alcanzar este objetivo, habida cuenta de los riesgos que crearía no alcanzarlo.

Para Canadá, el Decreto no permite alcanzar el objetivo de Francia, esto es, una más amplia protección de la salud humana pues no se aborda el verdadero problema de salud relacionado con el amianto, a saber, los productos friables y los anfíboles instalados ya. Por el contrario, señala que los productos de crisotilo no amenazan la salud de los trabajadores, y sin embargo se somete al conjunto de la población francesa a los productos sustitutivos que conllevan riesgos graves para la salud.

En suma, el Decreto es una medida excesiva habida cuenta que la utilización controlada constituye una alternativa menos restrictiva del comercio que permite alcanzar el objetivo francés de protección de la salud humana.

2) *No se basa en normas internacionales eficaces apropiadas (párrafo 4).*

Canadá sostiene que el Decreto no está en conformidad con las normas internacionales porque impone una prohibición total de la fibra de crisotilo en lugar de prevenir la utilización controlada y en condiciones de seguridad de esta fibra y de los usos a que se destina prevista en normas internacionales (Convenio 162 y Recomendación 172 de la OIT).

3) *No se basa en prescripciones para el amianto crisotilo y los productos que lo contienen en función de las propiedades de uso y empleo del mismo (párrafo 8).*

Canadá alega que el Decreto se basa en prescripciones relativas a ciertos productos en función de su diseño o de sus características descriptivas cuando habría sido apropiado basarlo en sus propiedades de uso. Por ello, el Decreto es incompatible con el párrafo 8 del artículo 2 del Acuerdo OTC.

4) *Viola las disciplinas del trato nacional y la cláusula de nación más favorecida (párrafo 1).*

Dado que por primera vez se someten a un grupo especial para su examen, alegaciones de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC, Canadá sostiene que debe procederse al examen de la cuestión inspirándose en la jurisprudencia relativa a la interpretación del párrafo 1 del artículo 1 y del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1947 y del GATT de 1994 (2).

II) Canadá alega:

- que la fibra de crisotilo canadiense es similar a la fibra de APV, de celulosa o de vidrio,

(2) En dicho párrafo se establece: «Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato no menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior».

- que análogamente los productos de cemento de crisotilo son similares a los productos de fibrocemento,
- que existen fibras de sustitución de origen francés que son «productos similares» a las fibras de criso-tilo,
- que las fibras de crisotilo y los productos que contienen esas fibras son objeto de un trato menos favorable que los productos de sustitución de origen francés o extranjero.

Pues bien, siguiendo el criterio aplicado al párrafo 4 del artículo III del GATT de 1947, un reglamento técnico es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo OTC si en el marco de ese reglamento la fibra de crisotilo y los productos de cemento de crisotilo importados son objeto de un trato menos favorable que el otorgado a las fibras similares de APV, de celulosa y de vidrio y a los productos similares de fibrocemento, de origen nacional y originarios de cualquier otro país.

Además es incompatible con el GATT de 1994 porque, por una parte, prohíbe la importación de todas las variedades de fibras de amianto y de todos los productos que las contengan, aspecto que esta sujeto al párrafo 1 del artículo XI del GATT y por otro lado, el Decreto afecta a la utilización en el mercado interno de todas las variedades de fibras de amianto y de los productos que las contengan, prohibiendo la venta, comercialización y la cesión por cualquier concepto y es contrario al párrafo 4 del artículo III del GATT.

Canadá sostiene que al adoptar el Decreto relativo a la prohibición del amianto, Francia contraviene las disciplinas del trato nacional contenidas en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. La medida francesa tiene por objeto favorecer a la industria francesa de fibras (fibras de PAV, celulosa y de vidrio) y productos sustitutivos similares (fibrocemento) a la fibra de crisotilo y a los productos de cemento de crisotilo importados de Canadá.

III) Canadá alega que la incompatibilidad entre el Decreto y las obligaciones de Francia de conformidad con el Acuerdo OTC y el GATT establece la presunción de la existencia de anulación o menoscabo de una ventaja, con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994 y del párrafo 8 del artículo 3 del ESD. No obstante, en el caso de que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que la medida francesa se ajusta a los Acuerdos de la OMC, su aplicación anula o menoscaba las ventajas resultantes de esos Acuerdos para el Canadá, en el sentido de lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT.

Sobre este último extremo, Canadá invoca el asunto *Japón-Medidas que afectan a las películas y el papel fotográfico de consumo* en el cual se consideró por el Grupo Especial que debían reunirse tres condiciones para que concurriera un caso de anulación o menoscabo de ventajas sin infracción de disposiciones. Estas eran:



- a) negociación de un arancel,
- b) adopción ulterior de una medida gubernamental que trastorna desfavorablemente las condiciones de competencia entre el producto para el que se han otorgado concesiones y el producto importado similar o directamente competidor,
- c) que la adopción de dicha medida no hubiera podido preverse razonablemente en el momento de la negociación de las concesiones arancelarias.

Canadá afirma que el presente asunto reúne las tres condiciones ya que el amianto y los productos que lo contienen están sujetos a concesiones arancelarias; la adopción del Decreto trastornó la relación de competencia existente en el mercado francés entre la fibra de amianto crisotilo y los productos que lo contienen y por otro, los productos franceses competidores y similares, pues ha creado un monopolio para las fibras sustitutivas y los productos que las contienen. Finalmente, a la hora de negociar las concesiones arancelarias, Canadá no podía razonablemente prever que Francia iba a adoptar el Decreto.

### 3.1.2. Los argumentos de las Comunidades Europeas

Las Comunidades Europeas piden al Grupo Especial que constate que el Decreto no puede analizarse como un «reglamento técnico» en el sentido del Acuerdo OTC, porque este último no abarca las prohibiciones generales de utilización de un producto por razones de protección de la salud humana, prohibiciones que si están comprendidas en el ámbito de aplicación del GATT de 1994. Por otro lado, añaden que:

- 1) no debe analizarse dentro del ámbito de aplicación del artículo XI del GATT de 1994
- 2) no establece para los productos importados un trato no menos favorable que el concedido a los productos de origen nacional, en el sentido del artículo III, párrafo 4 del GATT de 1994.
- 3) en todo caso, es necesario, en el sentido del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994, para proteger la salud de las personas.
- 4) el apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994 no es aplicable.

Pues bien, las CE van refutando uno a uno los argumentos expuestos por Canadá. Así:

- En relación con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo OTC de una lectura detenida del mismo se desprenden dos criterios fundamentales para que un Miembro de la OMC pueda adoptar un reglamento técnico restrictivo: a) debe existir ante todo un objetivo legítimo, como por ejemplo, la protección de la salud de las personas y b) no debe ser más restrictivo para el comercio de lo necesario para alcanzar ese objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.

Para las CE, el Decreto cumple esas dos condiciones, esto es, la protección de la salud de los trabajadores y de los consumidores como objetivo legítimo y por otro lado, que la prohibición del amianto y de los productos que contienen amianto es la única medida que permite alcanzar el objetivo escogido por las autoridades francesas.

- En relación con lo previsto en el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo de OTC las CE sostienen que los textos a que se remite Canadá no entran en el campo de aplicación del Acuerdo OTC y por tanto, no son pertinentes pues no responden a la definición de norma contenida en el Anexo 1 del Acuerdo OTC. Por otro lado, ciertas justificaciones científicas o el nivel de protección que el Miembro considere apropiado son razones que pueden dar lugar a que una norma internacional sea ineficaz o inapropiada en el marco del dicho párrafo y artículo. Para las CE las normas a que se remite Canadá no permiten alcanzar el nivel de protección que Francia considera apropiado.

- Las CE alegan que es importante poner de relieve que el párrafo 8 del artículo 2 del Acuerdo OTC se aplica a la subdivisión de los «reglamentos técnicos» que constituyen los «reglamentos técnicos basados en prescripciones para los productos». En este caso, no se puede menos que constatar que el Decreto no está «basado» en las prescripciones para el amianto o los productos que lo contengan, luego el párrafo 8 del artículo no es aplicable en este caso.

- Respecto a la incompatibilidad alegada por Canadá del Decreto al párrafo 4 del artículo III y artículo XI del GATT las CE exponen que el Decreto debe analizarse como una «reglamentación interna» que garantiza una perfecta identidad de trato entre los productos nacionales e importados «similares» en el sentido del artículo III del GATT y debe, por tanto, considerarse como plenamente compatible con este artículo. Las CE observan que Canadá sostiene que la medida atacada infringe a la vez el artículo III (párrafo 4) y el artículo XI (párrafo 1) del GATT. A este respecto se indica que o bien la medida es una «reglamentación interna», en cuyo caso se rige por el artículo III o bien, solo contempla la importación de productos en cuyo caso debe examinarse a la luz del artículo XI.

Para las CE, el Decreto debe analizarse en definitiva, como una medida contemplada exclusivamente en el párrafo 4 del artículo III del GATT, lo que supone excluir la aplicación acumulativa del artículo XI. Pero si, hipotéticamente, el Grupo Especial llegara a considerar que el Decreto es incompatible con el párrafo 4 del artículo III tendría que admitir que la medida entra dentro del ámbito de la excepción prevista en el apartado b) del artículo XX del GATT.

Dicha disposición permite a los Estados Miembros incumplir las obligaciones derivadas del GATT en deter-



minadas condiciones. Con arreglo a la Jurisprudencia establecida por el Organismo de Apelación en el informe *Estados Unidos-Camarones* el análisis de la medida debe partir de valorar si el Decreto es necesario para alcanzar el objetivo fijado en la medida en la que se encuadra, es decir, en este caso, la protección de la salud y vida de las personas (la llamada prueba de la «necesidad» y que el Decreto no se aplica de forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional (preámbulo del artículo XX).

- Las CE ponen de relieve que, para determinar si una medida anula o menoscaba una ventaja de la que se beneficia un Miembro en virtud del Acuerdo General, dentro del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT es preciso demostrar que:

- a) Un Miembro se beneficia de una ventaja resultante del GATT.

- b) La medida en cuestión anula o menoscaba esa ventaja.

Para ello es necesario que la parte denunciante determine que la medida no podía haber sido razonablemente prevista por ese Miembro en el momento de la negociación de la concesión y que la misma trastorna la relación de competencia entre productos nacionales e importados

Las CE recuerdan que tratándose de la aplicación del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII, artículo por cierto, que ha sido invocado solamente 8 veces durante los 50 años del GATT, la carga de la prueba es especialmente gravosa.

En el presente caso, las CE estiman que las sucintas explicaciones aportadas por Canadá no son suficientes para hacer frente a la carga de la prueba que le incumbe. Y, en todo caso, la demanda de Canadá no está justificada pues podría haber previsto razonablemente la medida adoptada por Francia durante la negociación de las concesiones en la Ronda Uruguay (se hace hincapié en que las fibras de amianto y sobre todo, crisotilo, están clasificadas desde 1977 en la categoría I de productos carcinógenos según la OMS) y la medida francesa no ha trastornado la relación de competencia entre los productos nacionales y los importados que existía antes de su adopción.

### 3.1.3. Argumentos formulado por terceros:

#### 3.1.3.1. Brasil

A juicio de Brasil lo dispuesto en el Decreto de 1 de enero de 1997 por el que Francia prohíbe la fabricación, la elaboración, la venta y la posesión para la venta, la importación, la exportación y la comercialización interna de todos los tipos de fibra de amianto y cualquier pro-

ducto que lo contenga, salvo las cuatro excepciones previstas cuando no existan productos sustitutivos del crisotilo supone una medida restrictiva del comercio. Ello exige un riguroso examen de la justificación de dichas prohibiciones, sobre todo cuando se aplican a un país en desarrollo como lo es Brasil.

En este sentido, recuerda que los Acuerdos de la OMC contemplan el trato especial y diferenciado de las exportaciones de los países en desarrollo y menos adelantados. En su artículo 12 se contienen disposiciones especiales que obligan a que los Miembros cuando preparen reglamentos técnicos y normas técnicas tengan en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo y menos adelantados y les otorguen trato diferenciado.

Esta prohibición ha eliminado desde 1997 las exportaciones de crisotilo sin contaminar del Brasil a Francia.

El crisotilo sin contaminar- la única fibra de amianto que se extrae en Brasil y que exporta- es la más inocua para la salud, en especial comparada con los anfíboles de los que se derivan los actuales problemas médicos.

Para Brasil la cuestión primordial en el presente procedimiento no es, como pretenden las CE, la de si el amianto puede ser peligroso para la salud humana, daños que en todo caso, a su juicio se debieron al mal uso y empleo sin precauciones en el pasado de los anfíboles sino que por razones políticas se adopte una prohibición absoluta que no está justificada pues, no aliviará a los que están enfermos por su exposición en el pasado al amianto, y no hará que el riesgo sea menor a los niveles de protección establecidos por el uso moderno. La pregunta clave entonces sería ¿es necesaria una prohibición absoluta para proteger la salud pública o podría quedar asegurada con una reglamentación de las utilidades controladas del crisotilo y sus productos? Además, el hecho que esa prohibición no alcance a las fibras artificiales producidas en Francia, que, según datos científicos, crean mucho más peligro cuando no se controla su uso y no se ha demostrado sean más inocuas, confirma que los criterios que sustentan la prohibición son de carácter político-económico pero no técnico-científicos.

Por tanto, Brasil presenta las siguientes alegaciones en relación con dicha prohibición:

- a) Es incompatible con el artículo 2, párrafos 1, 2, 4 y 8 del Acuerdo sobre OTC.

- b) Es incompatible con el artículo XI del GATT de 1994 al constituir una restricción cuantitativa no permitida por las excepciones recogidas en el párrafo 2 del artículo XI y en el artículo XX.

- c) Es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 al no aplicarse a las fibras artificiales de producción nacional ni a los demás productos sustitutivos, similares al crisotilo.



d) Es incompatible con el párrafo 1 del artículo 1 del GATT de 1994 contrariando el principio de Nación Más Favorecida.

### 3.1.3.2. Estados Unidos

Para EEUU el amianto crisotilo es un material tóxico que crea un grave riesgo para la salud de las personas, en su terminología es un «carcinógeno de la Clase A». Considera que Francia, como cualquier país miembro de la OMC, tiene derecho a fijar los niveles de protección que desee contra los riesgos dimanantes de la exposición al amianto y no aprecia que su reglamentación sobre el amianto sea discriminatoria ni restrinja el comercio más de lo necesario para alcanzar ese nivel de protección.

En este sentido, EEUU entiende que Canadá no ha demostrado que el Decreto promulgado por Francia haya constituido infracción alguna de las disposiciones del GATT. Tampoco que el amianto y los productos de amianto importados sean «productos similares» a las fibras sustitutivas y los productos que las contienen de origen francés. Esto último disipa toda contravención del párrafo 4 del artículo III así como respecto al párrafo 1 del artículo XI carece de pertinencia para el análisis de la medida.

En cuanto al Acuerdo sobre OTC, EEUU discrepa de la opinión de las CE según la cual el Acuerdo sobre OTC no es aplicable al Decreto promulgado por Francia, pues se trata de una prohibición categórica del amianto y de los productos que contengan amianto. El Decreto es un «reglamento técnico», esto es, establece «características de un producto (...) cuya observancia es obligatoria» en el sentido del Anexo I del citado Acuerdo y sujeto a las disposiciones sustantivas de dicho Acuerdo.

Finalmente, para EEUU, Canadá no ha probado que haya existido contravención alguna de los párrafos 2, 4, 8 o 1 del artículo 2 del Acuerdo, ni tampoco ha respondido con la carga de la prueba, particularmente onerosa, que le incumbía con respecto a la anulación o menoscabo sin infracción del párrafo 1 del artículo 28 del ESD.

### 3.1.3.3. Zimbabwe

Debido a su condición de productor y exportador importante de fibra de amianto crisotilo (blanco) y de productos que contienen amianto crisotilo Zimbabwe afirma tener interés sustancial en los resultados de este procedimiento. Es la primera vez, por otro lado, que dicho país recurre al sistema de solución de diferencias de la OMC. Zimbabwe se limita a apoyar con argumentos fácticos como jurídicos, que la argumentación de Canadá es contundente respecto a las razones alegadas en

virtud de las cuales la prohibición del amianto crisólito y de los productos que lo contienen es incompatible con las pertinentes disposiciones de la OMC.

A juicio de Zimbabwe, el Decreto constituye un reglamento técnico en el sentido del Acuerdo sobre OTC y como tal, debe ajustarse a lo dispuesto en el párrafo 2 de su artículo 2 esto es, no debe «restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo». Por otro lado, aun cuando se aceptara que el Decreto queda al margen del Acuerdo sobre OTC, contravendría las disposiciones del párrafo 4 del artículo III del GATT pues establece una discriminación en contra del amianto de importación y a favor de otros productos similares que se utilizan en Francia para los mismos fines (fibras de celulosa, aramida o de vidrio). En ese sentido, no cabe justificar el Decreto en términos del apartado b) del artículo XX del GATT como lo plantean las CE. En este último sentido, el Decreto no cumple la condición necesaria. La jurisprudencia del GATT de 1947 ha establecido que cabe considerar que una medida es «necesaria» cuando el Miembro no tenía razonablemente a su alcance otra medida compatible con el Acuerdo General o cuyo grado de incompatibilidad con el mismo fuera menor para alcanzar sus objetivos de política. Francia, pues, tenía medidas menos restrictivas para alcanzar su objetivo de salud.

### 3.1.3.4. Consulta del Grupo Especial a los expertos científicos

El Grupo Especial ha tomado nota de que la diferencia cuyo examen le ha sido encargado plantea problemas científicos y técnicos. Desde el principio, planteo la intención de recabar la opinión de varios expertos científicos a título individual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del ESD sobre las circunstancias de la exposición al amianto crisotilo y los riesgos que le son inherentes, así como acerca de la cuestión de la eficacia del uso controlado del amianto

Los expertos procedentes de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional de Trabajo (OIT), Programa internacional de seguridad de las sustancias químicas (IPCS), Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC) y la Organización Internacional de Normalización (ISO).

Los expertos consultados corroboraron por unanimidad y sin ambigüedades el análisis que fue determinante para que Francia adoptara el Decreto 96-1133 prohibiendo el amianto es decir, que el crisotilo es carcinogénico, sin un umbral perfilado, que no se puede controlar en todos los puntos de uso final y que las pruebas científicas existentes indican que hay materiales sustitutivos más inocuos.



### 3.1.4. Conclusiones del Grupo Especial

De acuerdo con las constataciones efectuadas, el Grupo Especial concluye que:

- La parte del Decreto relativa a la «prohibición» de comercializar amianto y productos que contienen amianto no queda incluida en el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. La parte relativa a las «excepciones» si queda incluida en dicho ámbito. No obstante, como Canadá no ha formulado alegación alguna acerca de la compatibilidad de la parte del Decreto relativa a las excepciones con el Acuerdo del OTC el Grupo Especial se abstiene de llegar a una conclusión sobre la compatibilidad del Decreto con el artículo 2, párrafos 1,2,4 y 8.

El Grupo Especial llega a esta conclusión al interpretar la definición de la expresión «reglamento técnico» incluida en el Anexo 1 del Acuerdo OTC si concurren tres requisitos, cuales son: la medida concierne a uno o varios productos dados, precisa las características técnicas de ese producto o de los productos para poder comercializarse en el territorio del Estado Miembro que adopta la medida y el respeto de la medida es obligatorio.

De este modo el Grupo Especial distingue entre prohibiciones generales sometidas exclusivamente al ámbito de aplicación del GATT de 1994 y reglamentos técnicos sujetos a las disciplinas del Acuerdo sobre OTC.

- Las fibras de amianto crisotilo como tales y las fibras que pueden sustituirlas ( de alcohol polivinílico, de celulosa o de vidrio, en general, «fibras ACV») son «productos similares» en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 al tener unas propiedades, una naturaleza y una calidad similares. Asimismo, los productos de amiantocemento y los productos de fibrocemento son productos similares en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994. A esta conclusión se llegó centrando la cuestión del «acceso al mercado» y en si los productos tienen las mismas «aplicaciones» y cada uno puede «reemplazar» al otro, descartándose como criterio de similitud los gustos o hábitos del consumidor o la clasificación arancelaria así como los factores de «riesgo» para la salud del producto.

- Al constatar que el Decreto esta sometido a las obligaciones dimanantes del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y que es incompatible con ellas, el Grupo Especial no consideró necesario examinar las alegaciones de Canadá basadas en el artículo XI del GATT de 1994.

- En lo que se refiere a los productos considerados similares, el Grupo Especial llega a la conclusión que el Decreto infringe el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 al aplicar al crisotilo y productos de cemento de crisotilo un trato menos favorable que al concedido a los productos sustitutivos.

- No obstante, el Decreto, en cuanto introduce un

trato discriminatorio entre estos productos en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, esta justificado como tal y en su aplicación por lo dispuesto en el apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

El Grupo Especial constata que concurre el criterio de «necesidad» basado en que la magnitud del riesgo es tal que permite justificar la adopción de medidas más estrictas.

- Canadá no ha demostrado que haya sufrido la anulación o menoscabo de una ventaja en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994 a consecuencia de la aplicación de la medida.

## 4. El informe del Panel

El Organismo de apelación una vez examinadas las diferentes cuestiones planteadas por las partes apelantes, Canadá, las CE, Brasil y EEUU sienta las siguientes consideraciones:

### 4.1. Respecto a si el Decreto constituye un «reglamento técnico» sujeto al Acuerdo sobre OTC

A juicio del Organismo de Apelación debe examinarse la medida en su conjunto. El Decreto contiene amplias prohibiciones generales del amianto y de los productos que lo contienen, sin embargo el alcance y generalidad de dichas prohibiciones solo pueden entenderse a la vista de las excepciones que, si bien durante un plazo limitado (hasta el 1º de enero de 2005) permiten la utilización de determinados productos que contienen amianto y fibras de amianto crisotilo.

Por tanto, la medida no es una prohibición total y ha de examinarse en un marco integrado formado por elementos prohibitivos y permisivos. En consecuencia, se revoca el criterio de fragmentación adoptado por el Grupo Especial.

Pasando a la expresión «reglamento técnico» y a las consideraciones que deben tenerse en cuenta para su correcta interpretación, se considera que en el Decreto se establecen las características de todos los productos que pueden contener amianto y las disposiciones administrativas aplicables a ciertos productos que contiene fibras de amianto crisotilo que quedan excluidos de las prohibiciones establecidas y cuya observancia es obligatoria.

Por tanto se concluye este primer apartado en el sentido de resolver que el Decreto esta comprendido en la definición de «reglamento técnico» que figura en el punto 1 del Anexo 1 del Acuerdo OTC revocando la conclusión del Grupo Especial.

Finalmente, el Grupo Especial, al decidir no examinar las cuatro reclamaciones del Canadá basadas en el



Acuerdo OTC, no formuló ninguna constatación sobre estas. Por otro lado, el significado de las diferentes obligaciones del Acuerdo OTC no ha sido objeto de ninguna interpretación o aplicación. Habida cuenta de su carácter novedoso, no existir por tanto, «cuestiones de derecho» ni «interpretaciones jurídicas» relativas a las mismas el Organo de Apelación concluye que no dispone de base jurídica suficiente para examinar debidamente las reclamaciones de Canadá basadas en los párrafos 1, 2 4 y 8 de Acuerdo OTC y se abstiene de entrar en ellas.

#### 4.2. Los productos «similares» en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994

En el informe del Organo de Apelación se comienza por recordar que la expresión «productos similares» aparece dispersa en muchas disposiciones del Acuerdo GATT de 1994 (artículos I, II, III, VI, IX, XI, XIII, XVI y XIX) y es un concepto clave en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Acuerdo Antidumping y en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

En todo caso, allí donde aparece debe interpretarse teniendo en cuenta el contexto, el objeto y el fin de la disposición en cuestión así como el objeto y fin del Acuerdo en donde se enmarca.

Pues bien, partiendo de estas premisas se advierte que dicha expresión aparece en el artículo III del GATT de 1994 en dos párrafos, el 2 que contiene las frases «productos similares» y «directamente competidores o que pueden sustituirlos directamente» y el 4, que se refiere solo a «productos similares». En el primero, que versa sobre trato fiscal interior aplicado a los productos importados y nacionales, la expresión ha de interpretarse de manera estricta. Por otro lado, en el asunto *Japón-Bebidas alcohólicas* se interpretó que la interpretación de cada expresión estaba afectada necesariamente por la otra.

Así, se advierte que si el principio general y fundamental del artículo III es evitar el proteccionismo en la aplicación de los impuestos y medidas reglamentarias interiores informando a juicio del Organo de Apelación la interpretación del párrafo 4, pues sería incongruente impedir a los Miembros la utilización de una forma de reglamentación, la fiscal por ejemplo, para proteger la producción nacional de determinados productos, pero se permitiese acudir a otra de naturaleza distinta, se concluye que la interpretación de la expresión «productos similares» debe ser amplia y en todo caso, acompañarse de la demostración de la existencia de un «trato menos favorable» que el concedido al grupo de productos «similares» de origen nacional.

Los cuatro criterios establecidos para apreciar la

similitud entre los productos cuales son, las propiedades físicas, su destino a un mismo uso final, la percepción de los consumidores y la clasificación internacional arancelaria, proporcionan el marco para apreciar la similitud de los productos. Junto a ello, se considera absolutamente determinante de la «similitud» valorar los riesgos para la salud dentro de las propiedades físicas de un producto así como el uso final y la medida en que los consumidores estarían dispuesto a reemplazar un producto por otro para tales usos finales.

A la vista que el Grupo Especial en su Informe descartó estos criterios en su conclusión sobre la similitud entre las fibras de amianto crisolito y de ACV, se revoca la conclusión del Grupo Especial en el sentido que «las fibras de crisolito, por una parte, y las fibras de alcohol polivinílico, de celulosa o de vidrio, por otra, constituyen productos similares en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT».

En cuanto a la consideración del Grupo Especial sobre la similitud entre los productos de cemento que contienen fibras de amianto crisolito y los productos de cemento que contienen fibras ACV, también se revoca en el Informe del Organo de Apelación al no tenerse en cuenta en el examen comparativo, factores como los hábitos del consumidor o los riesgos sanitarios.

En consecuencia, se constata que el Decreto no es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 al revocar la afirmación hecha por el Grupo Especial acerca de la «similitud» de los productos.

#### 4.3. Apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 y artículo 11 del ESD

En el marco del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 (3), el Informe del Organo de Apelación confirma la actuación del Grupo Especial que examinó si el uso de productos de cemento de crisolito creaba un riesgo para la salud y si la medida era necesaria para proteger la salud y vida de las personas y partiendo del informe de los expertos científicos consultados constató que la medida contenida en el decreto pertenecía a la categoría de las previstas en el apartado b) del artículo XX.

(3) El apartado b) del artículo XX del GATT de 1994 establece: «A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que todo Miembro adopte o aplique las medidas:

(...)

b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas».



SECCION  
JURIDICO-  
ECONOMICA

#### 4.4. Párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994

En el informe del Panel se recuerda que la finalidad de este artículo (4) fue descrita por el Grupo Especial en el asunto *Comunidad Económica Europea- Primas y subvenciones abonadas a los elaboradores y a los productores de semillas oleaginosas y proteínas conexas destinadas a la alimentación animal* en los siguientes términos: «La idea (...) subyacente (a las disposiciones del párrafo 1 b) del artículo XXIII) es que la mejora de las posibilidades de competencia que cabe legítimamente esperar de una concesión arancelaria puede verse frustrada no sólo por medidas contrarias al Acuerdo General sino también por medidas compatibles con este instrumento. Para animar a las partes contratantes a otorgar concesiones arancelarias debe por tanto concedérseles el derecho a buscar resarcimiento cuando otra parte contratante menoscabe una concesión recíproca a consecuencia de la aplicación de cualquier medida compatible o no con el Acuerdo General».

Se considera que el recurso previsto en este párrafo b) debe ser objeto de un enfoque prudente y seguir siendo una acción excepcional de solución de diferencias. Así se declaró en el Asunto *Japón-Medidas que afectan a las películas y el papel fotográfico de consumo* cuando el Grupo Especial señaló que aunque la acción por anulación o menoscabo sin infracción de disposiciones constituye un instrumento importante y aceptado del mecanismo de solución de diferencias de la OMC/GATT y ha figurado «en los textos» durante casi 50 años, sólo en ocho asuntos grupos especiales han realizado un examen sustantivo de reclamaciones formuladas al amparo del apartado 1 b) del artículo XXIII del GATT.

#### 5. Conclusiones del Panel

El Órgano de Apelación de acuerdo con las consideraciones anteriores:

5.1. Revoca la constatación del Grupo Especial de que el Acuerdo sobre OTC «no es aplicable a la parte del Decreto relativa a la prohibición de las importaciones de amianto y de productos que contienen amianto, en la

(4) El texto del párrafo 1b) prevé que puede formularse una reclamación en virtud del mismo cuando «una ventaja» se halle «anulada o menoscabada» a consecuencia de que se «aplique una medida, contraria o no a las disposiciones del presente Acuerdo».

medida en que dicha parte no constituiría un reglamento técnico».

5.2. Revoca la constatación del Grupo Especial de que «no es procedente» tomar en consideración los riesgos para la salud asociados con las fibras de amianto crisotilo al examinar el carácter «similar» en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, de esas fibras y fibras ACV y de los productos de cemento que contienen fibras de amianto crisotilo o fibras ACV.

5.3. Revoca la constatación del Grupo Especial de que las fibras de amianto crisotilo y fibras ACV así como los productos de cemento que contienen fibras de amianto crisotilo y fibras ACV constituyen «productos similares» en el sentido del párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 y constata que Canadá no ha satisfecho la carga de la prueba que le incumbe acerca de la «similitud».

5.4. Revoca, la constatación del Grupo Especial de que la medida es incompatible con el párrafo 4 del artículo III del GATT.

5.5. Confirma la constatación del Grupo Especial de que la medida objeto de reclamación es «necesaria para proteger la salud o la vida de las personas» en el sentido del apartado b) del artículo XX del GATT de 1994.

5.6. Confirma la constatación del Grupo Especial de que la medida puede motivar una reclamación en el marco del párrafo 1 b) del artículo XXIII del GATT de 1994.

#### 6. Valoración

En este Panel se confirma el principio por el cual consideraciones sanitarias deben ser tomadas en cuenta al margen de la evaluación de medidas que podrían calificarse de ser discriminatorias. Se deja claro que los productos que presentan riesgos no pueden compararse con sucedáneos más seguros, por lo que el legislador puede conceder tratamientos distintos a las sustancias peligrosas. En este sentido, se admite que la actividad reglamentaria incluyendo la relativa a restricción del comercio puede fundarse legítimamente sobre opiniones científicas divergentes o minoritarias.

Este informe que no incluye ninguna recomendación al OSD en el marco del párrafo 1 del artículo 19 del ESD será sometido en abril próximo al Órgano de reglamentación de litigios de la OMC para su adopción definitiva. Supondrá pues, la última etapa del procedimiento.



## AVISO PUBLICO

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

### SOLICITUD DE DEVOLUCION DE FIANZAS PLAZOS PARA PRESENTACION DE PRUEBAS

Aplicación a los Certificados concedidos desde el día 1 de julio de 1995,  
salvo que exista reglamento específico que lo modifique

<i>Plátanos</i>	TREINTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 2362/98
<i>Mandioca</i>	SESENTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 2245/90 Art. 7
<i>Productos agrícolas:</i> Materias grasas, plantas vivas, productos floricultura, leche y productos lácteos, carne vacuno, semillas, frutas y hortalizas, carne porcino, huevos, carne de ave, arroz, azúcar, sector vitivinícola, cereales, etc.	DOS MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1199/95

— En todos los productos el *PLAZO MAXIMO* para solicitar la resolución de los expedientes es de *VEINTICUATRO MESES* desde el día siguiente a la expiración del Certificado. Transcurrido este plazo no se efectuará la devolución del importe de la Fianza, aun en el caso de que se presente la correspondiente prueba de realización de las operaciones.

#### MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMEX. PRODUCTOS  
AGROALIMENTARIOS. SERVICIO DE FIANZAS

*Solicitudes de devolución de fianzas constituidas  
(Importación y Exportación)*

La Orden de 26 de febrero de 1986 («BOE, 7 de marzo»), modificada por la Orden de 27 de julio de 1995, establece que la devolución de las fianzas se realizará por la Secretaría General de Comercio Exterior a solicitud del interesado.

Las solicitudes de devolución de las fianzas constituidas ante los Servicios Centrales, deberán dirigirse a la Secretaría General de Comercio Exterior (Servicio de Fianzas, Paseo de la Castellana, 162, planta cuarta, 28071 Madrid).

Las solicitudes de devolución de las fianzas, constituidas ante las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio y CATICES, deberán presentarse en la misma Dirección o CATICE que concedió los correspondientes certificados.

El no solicitar, los interesados, la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas con la aportación de las pruebas, en los plazos establecidos en la legislación nacional y comunitaria en vigor, para los diversos productos agrícolas, dará lugar al oportuno Acuerdo Declarativo de Incumplimiento.

Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas constituidas a disposición de la Secretaría General de Comercio Exterior, es recomendable se adjunte a las solicitudes la fotocopia del correspondiente «Resguardo de depósito o Garantía en Efectivo», o «Resguardo de Garantía Otorgada mediante Aval o Seguro de Caucción».

#### SERVICIO DE FIANZAS

Acuerdo declarativo de incumplimiento  
(Fianza constituida en las operaciones  
de Importación y Exportación)

*Ingreso de las liquidaciones*

Las cantidades a ingresar en el Tesoro Público-Recursos Eventuales, como consecuencia de los expedientes de Acuerdo Declarativo de Incumplimiento de *Resguardos de Garantías Otorgadas por Terceros*, pueden hacerse efectivas por la EMPRESA TITULAR DE LOS CERTIFICADOS.

— En MADRID:

MINISTERIO DE ECONOMIA  
DIREC. GRAL. DEL TESORO Y POLITICA FINANCIERA  
Paseo del Prado, 4  
28071 MADRID

— En PROVINCIAS:

INTERVENCION DE HACIENDA de la localidad en que resida la Entidad Delegada que constituyó la *Garantía Otorgada por Terceros (Aval o Certificado de Seguro de Caucción)*.

Realizado el ingreso y expedida la CARTA DE PAGO, esta CARTA DE PAGO *original* deberá remitirse a:

MINISTERIO DE ECONOMIA  
SERVICIO DE FIANZAS  
P.º Castellana, 162, Pl. 4.ª  
28071 MADRID

#### MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS  
SERVICIO DE FIANZAS

Paseo de la Castellana, 162, cuarta planta, 28071 Madrid

Teléfonos: (91) 349 38 67 y 349 39 13