

COMUNICACIÓN DEL JAPÓN

Se distribuye para información de los Miembros la siguiente comunicación de la Misión Permanente del Japón, de fecha 17 de mayo de 1995.

Nota documental sobre la solicitud del Gobierno del Japón de celebración
de consultas en conformidad con los procedimientos de la OMC

En la presente nota se explica la historia y la razón de la solicitud del Gobierno del Japón ("GDJ") de celebración de consultas en conformidad con los procedimientos de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio ("OMC") en lo que respecta al recurso a medidas unilaterales por el Gobierno de los Estados Unidos de América ("GDEEUU").

I. Historia de la diferencia

A. Las cuestiones planteadas entre los dos Gobiernos

Las discusiones entre los dos Gobiernos en materia de vehículos automóviles y de sus partes y piezas sueltas se han centrado en tres grandes temas: 1) la idea del GDEEUU de que las reglamentaciones del GDJ en lo relativo al mercado posventa de partes y piezas sueltas en el Japón dan lugar a una discriminación en el mercado; 2) la idea del GDEEUU de que los fabricantes extranjeros de vehículos automóviles no disponen de un acceso suficiente a la red de concesionarios en el Japón; y 3) la insistencia del GDEEUU en que los fabricantes japoneses de vehículos automóviles adopten planes voluntarios nuevos y ampliados de compra de partes y piezas sueltas.

El GDJ ha venido negociando de buena fe, pero no ha advertido ninguna voluntad del GDEEUU de llegar a un acuerdo. El GDJ ha hecho propuestas significativas acerca de los primeros dos temas, pues ha ofrecido tanto una desreglamentación importante como mejores oportunidades de distribución. Al mismo tiempo, el GDJ ha expuesto claramente su posición en el sentido de que los planes voluntarios caen fuera del alcance de la discusión de gobierno a gobierno. Desafortunadamente, pese a ello el GDEEUU no ha cesado de insistir en que la adopción de planes voluntarios nuevos y ampliados por la industria automotriz japonesa es un elemento necesario de todo "trato global" con el GDJ.

B. Las objeciones del Japón a los planes voluntarios y la ruptura de las consultas

La persistente insistencia del GDEEUU en la adopción de planes voluntarios a que se ha hecho referencia resultó inaceptable para el GDJ por varias razones. En primer lugar, esa clase de planes voluntarios forzados son incompatibles con los principios fundamentales de una economía de mercado y con el consenso internacional que inspira el Acuerdo sobre la OMC de que se elimine, no de que se amplíe, un concepto como ese que distorsiona el mercado.

En segundo lugar, las empresas automotrices japonesas han hecho saber claramente en repetidas ocasiones que no están dispuestas a anunciar nuevos planes voluntarios, los cuales representan "cupos de compra *de facto*". A la luz de la historia reciente de la política comercial del GDEEUU, a las empresas japonesas les resulta difícil creer que se dé a los planes voluntarios un trato que no sea el que corresponde a un compromiso. De hecho, en una comunicación de fecha 26 de marzo de 1993 dirigida por el Embajador Kantor y el Secretario Brown al entonces Ministro de Comercio Exterior y de Industria, Yoshiro Mori, el GDEEUU se refirió expresamente a los anteriores planes voluntarios en cuanto "compromisos" o "promesas". Ese grave malentendido del GDEEUU en lo tocante a los anteriores planes voluntarios ha hecho, como es lógico, que el GDJ y las empresas automotrices japonesas vean con sumo escepticismo toda afirmación que haga el GDEEUU en la actualidad.

En tercer lugar, la reiterada insistencia del GDEEUU en que las empresas japonesas adopten planes voluntarios nuevos y ampliados constituye una forma de coerción *de facto*, cuando priva a esas empresas de la libertad de tomar sus propias decisiones por lo que se refiere a la compra de partes y piezas sueltas de vehículos automóviles extranjeras. Habida cuenta de que las empresas automotrices japonesas se han negado repetidamente a anunciar ningún plan nuevo al comienzo de las discusiones, ningún plan sería realmente "voluntario", sino el resultado de esa coerción *de facto*.

En cuarto lugar, muchos otros países también expresaron su profunda preocupación por la insistencia del GDEEUU en los planes voluntarios. Esos países temen con razón que el efecto práctico de los planes voluntarios sea favorecer a las partes y piezas sueltas estadounidenses de vehículos automóviles en detrimento de las partes y piezas sueltas de otros países. Esa clase de ventajas discriminatorias en favor de las empresas estadounidenses sería contraria al principio de la nación más favorecida, en el que se asienta el Acuerdo sobre la OMC.

Habida cuenta de que los fabricantes japoneses de vehículos automóviles no mostraban el menor interés por los planes voluntarios, el GDEEUU se negó de plano a aceptar las propuestas del GDJ sobre los otros dos temas. El GDJ piensa que, a pesar de que la posibilidad de llegar a un acuerdo con respecto a esos otros dos temas estaba al alcance de ambos países, el GDEEUU se dejó aparentemente llevar por el imperativo político de rechazar las propuestas japonesas si no podía conseguir que se adoptaran nuevos planes voluntarios.

C. La investigación del GDEEUU al amparo del artículo 301

El 1º de octubre de 1994, a pesar de que esas consultas seguían adelante, el GDEEUU inició una investigación al amparo del artículo 301 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, en su versión enmendada. El aviso publicado en el Federal Register el 13 de octubre de 1994 se fundó en la idea del GDEEUU de que las reglamentaciones del GDJ en lo relativo al mercado posventa de partes y piezas sueltas en el Japón dan lugar a una discriminación en el mercado.

Aunque el GDJ prosiguió de buena fe sus consultas en el contexto del Acuerdo Marco entre los Estados Unidos y el Japón con vistas a resolver esas cuestiones, el GDEEUU anunció oficialmente el 10 de mayo de 1995 que "ha formulado una determinación" al amparo de los artículos 301 y 304, según la cual ciertos actos, políticas y prácticas japoneses niegan el acceso al mercado japonés a los proveedores estadounidenses de partes y piezas sueltas de vehículos automóviles. El GDJ entiende por tanto que el GDEEUU ha procedido a una determinación formal, y que ha centrado sus medidas al amparo del artículo 301 directamente en el tema del mercado posventa de partes y piezas sueltas. El GDEEUU anunció asimismo su intención de plantear el caso contra el GDJ en la OMC por lo que respecta al mercado japonés de vehículos automóviles y sus partes y piezas sueltas en un plazo de aproximadamente 45 días, pero no ha tomado todavía ninguna medida formal.

Las dos vías que comporta la estrategia del GDEEUU son incompatibles entre sí. Si el GDEEUU se atiene fielmente a los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, no hay necesidad alguna de anunciar medidas unilaterales al amparo del artículo 301 sin haber recurrido al proceso de la OMC. Lo que es más, los plazos reglamentarios del artículo 301 supondrán necesariamente la adopción de medidas incluso antes de que lleguen a término los procedimientos de la OMC. El GDEEUU parece estar valiéndose de su reclamación ante la OMC más como instrumento político que en cuanto auténtico esfuerzo para resolver de buena fe la diferencia.

D. Las medidas unilaterales propuestas

El 16 de mayo de 1995 el GDEEUU anunció oficialmente la lista de productos concretos -modelos específicos de automóviles de lujo- que podrían quedar sujetos a derechos de aduana más elevados a título de blancos de las medidas unilaterales. El GDEEUU propone que se impongan derechos de aduana comercialmente prohibitivos en contra de exportaciones japonesas por valor de 6.000 millones de dólares EE.UU. el 28 de junio de 1995, después de la oportunidad de hacer observaciones públicas sobre la lista propuesta. El GDEEUU propone además la "suspensión de la liquidación" a contar del 20 de mayo de 1995, de modo que el aumento de los derechos de aduana, de haberlo, pueda tener efecto retroactivo al 20 de mayo.

Dada la determinación formal al amparo del artículo 301 y el anuncio oficial de las medidas unilaterales propuestas, el GDJ ha decidido recurrir a los procedimientos de la OMC. El GDJ espera sinceramente que sea posible resolver esta diferencia a través de las consultas previstas en el párrafo 1 del artículo XXII antes de que tenga lugar la aplicación efectiva de las medidas por el GDEEUU. El GDJ está dispuesto, sin embargo, a pedir el establecimiento de un grupo especial de la OMC si las consultas no conducen a conclusiones satisfactorias.

II. Naturaleza de las violaciones respecto de la OMC

A. La violación del artículo I y del artículo II del GATT de 1994

La aplicación de las medidas unilaterales que tienen por blanco al Japón violará sin la menor duda el Acuerdo sobre la OMC. Esas medidas violarán la obligación de trato de nación más favorecida que ha contraído el GDEEUU en virtud del artículo I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ("GATT") de 1994. El principio de trato de nación más favorecida es el cimiento mismo del Acuerdo sobre la OMC y del sistema multilateral de libre comercio. Además, el aumento de los derechos de aduana violaría la obligación del GDEEUU en virtud del artículo II del GATT de 1994 de no imponer derechos de aduana que excedan de los fijados en la Lista de Concesiones de los Estados Unidos.

Los medios de comunicación han dado a conocer en los últimos días que hay amplia concordancia de pareceres en que las medidas unilaterales violarían el Acuerdo sobre la OMC. Según la información aparecida en el Wall Street Journal de 11 de mayo de 1995:

John Jackson, catedrático de derecho de la Universidad de Michigan y uno de los más connotados representantes del mundo académico especializados en cuestiones de comercio exterior, afirmó que el Japón tiene una "alegación fácil, irrefutable e irrefragable" contra los Estados Unidos. "Si Estados Unidos se siente en posición de agraviado, su obligación es dirigirse a la OMC" antes de aplicar sanciones.

B. La violación del artículo 23 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias

El recurso del GDEEUU a medidas unilaterales al amparo del artículo 301 constituye una clara violación del artículo 23 del Entendimiento de la OMC sobre solución de diferencias ("ESD"). El artículo 23 estipula en su párrafo 1, en términos carentes de toda ambigüedad, que:

"Cuando traten de reparar el incumplimiento de obligaciones u otro tipo de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de los acuerdos abarcados, o un impedimento al logro de cualquiera de los objetivos de los acuerdos abarcados, los Miembros recurrirán a las normas y procedimientos del presente Entendimiento, que deberán acatar."

El GDEEUU ha declarado reiteradamente que recurrirá al artículo 301 únicamente respecto de las cuestiones no abarcadas por la OMC. Pero la referida medida del GDEEUU contradice patentemente esas declaraciones anteriores del GDEEUU.

Las declaraciones hechas recientemente por el GDEEUU ponen claramente de manifiesto que las inquietudes del GDEEUU a las que responde la investigación al amparo del artículo 301 se refieren a cuestiones abarcadas por el Acuerdo sobre la OMC. Las alegaciones del GDEEUU sobre trato discriminatorio japonés guardan relación con la obligación de trato nacional en virtud del artículo III del GATT de 1994, el cual dispone que los productos importados no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos de origen nacional. Además, esas alegaciones del GDEEUU podrían inscribirse en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. En la declaración formulada el 10 de mayo, el Embajador Kantor observó que el alcance de las reglamentaciones japonesas "va bastante más allá de lo requerido en materia de seguridad o de protección del medio ambiente". Esa observación se corresponde claramente con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el cual estipula que "los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario", o con el apartado 1.2 del artículo 5 de dicho Acuerdo, según el cual "no se elaborarán, adoptarán o aplicarán procedimientos de evaluación de la conformidad que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional". Aún más, en su carta de fecha 10 de mayo de 1995 dirigida al Director General de la OMC, Renato Ruggiero, el Embajador Kantor cita textualmente el párrafo 2 del artículo 2 y el apartado 1.2 del artículo 5 del citado Acuerdo cuando habla de "crear obstáculos innecesarios al comercio internacional". No cabe duda, a juzgar por todas esas declaraciones, de que las alegaciones del GDEEUU tienen que ver con una cuestión abarcada por el Acuerdo sobre la OMC.

El GDJ considera que incluso el anuncio de la imposición de medidas unilaterales y discriminatorias hecho por el GDEEUU es incompatible con el ESD. Según el párrafo 2 a) de su artículo 23:

"los Miembros ... no formularán una determinación de que se ha producido una infracción ..., excepto mediante el recurso a la solución de diferencias de conformidad con las normas y procedimientos del presente Entendimiento ...".

C. La anulación y el menoscabo: apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994

El anuncio de las medidas propuestas tiene un efecto inmediato sobre las oportunidades comerciales y las condiciones competitivas de las empresas japonesas afectadas, y anula y menoscaba ventajas resultantes para el Japón del GATT de 1994. Esta situación queda comprendida dentro del alcance del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT de 1994.

Las medidas propuestas que el GDEEUU anunció el 16 de mayo de 1995 son muy específicas. El GDEEUU ha indicado claramente que impondrá esos derechos de aduana más elevados a menos que los dos países lleguen a un acuerdo y ha hecho hincapié en que no está dispuesto a llegar a tal acuerdo en ausencia de planes voluntarios. Dado que las empresas automotrices japonesas han manifestado claramente su oposición a todo plan voluntario, y dado que el GDJ no tomará ninguna medida para forzar a las empresas japonesas de que se trata a adoptar esa clase de planes, lo que ocurrirá sencillamente es que las exigencias del GDEEUU quedarán desatendidas.

Todavía más importante, el anuncio de la imposición de derechos de aduana más elevados -se hagan o no efectivos- tiene una repercusión real y tangible. Las empresas japonesas por ellos afectadas se enfrentarán ahora a una aguda perturbación de sus relaciones e iniciativas comerciales. El anuncio por sí solo perturba la situación competitiva de las empresas japonesas y restringe sus oportunidades comerciales. Las actividades comerciales normales de esas empresas están siendo perturbadas de manera injustificada, tanto más cuanto que la "liquidación" de las declaraciones de entrada se suspenderá con efecto a contar del 20 de mayo de 1995. Esa medida puede tener un impacto negativo importante en la exportación de productos a partir del 20 de mayo.

D. Los efectos desfavorables para los esfuerzos en pro del fortalecimiento del sistema multilateral de comercio

Más grave aún es el efecto en el sistema mundial de comercio. El recurso a medidas unilaterales al amparo del artículo 301 y no en conformidad con el procedimiento de solución de diferencias de la OMC socava la marcha y la credibilidad de la OMC.

El artículo 23 del ESD prohíbe específicamente el recurso a esa clase de medidas unilaterales cuando los Miembros procuran resolver diferencias con respecto a cuestiones abarcadas por el Acuerdo sobre la OMC. Todo Miembro de la OMC debe recordar que el artículo 23 del ESD tiene por objetivo el fortalecimiento del sistema multilateral. El artículo 23 del ESD refleja el amplio consenso entre los países participantes en la Ronda Uruguay de que sólo el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC puede decidir si ha habido o no efectivamente violación de las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre la OMC.

Las medidas del GDEEUU al amparo del artículo 301 -el anuncio de determinaciones afirmativas y la posible aplicación de las medidas anunciadas- viola directamente el artículo 23 del ESD. Si otros Miembros de la OMC optaran por tolerar las medidas del GDEEUU, esa tolerancia tendría graves consecuencias para el sistema multilateral de comercio.

III. Necesidad de consultas urgentes

En razón de la gravedad de esta situación -magnitud sin precedentes que tendrían las medidas propuestas si se llegan a aplicar, suspensión inmediata de la liquidación de las declaraciones de entrada, consecuencias económicas para las industrias japonesas afectadas y posibles consecuencias para el sistema mundial de comercio-, el GDJ considera que este asunto constituye un caso de urgencia en el sentido del párrafo 8 del artículo 4 del ESD. El GDJ espera la respuesta más rápida posible del GDEEUU a esta solicitud y que se entablen consultas en conformidad con el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994.

El GDJ dará todos los pasos posibles para conseguir que se considere prontamente esta violación del Acuerdo sobre la OMC por el GDEEUU. No cabe dilación alguna. Teniendo presente que el GDEEUU fue en el curso de las negociaciones de la Ronda Uruguay uno de los grandes paladines de un mecanismo pronto y eficaz de solución de diferencias, el GDJ confía en que el GDEEUU entable

consultas y no retrase el procedimiento, en busca de la pronta solución de este asunto con sujeción a los procedimientos de solución de diferencias de la OMC.

El GDJ desea señalar que habrá oportunidad para que terceros países se asocien a esas consultas según lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 4 del ESD. Dada la seriedad de este asunto, y puesto que el GDEEUU declara una y otra vez que su posición en las conversaciones habidas en el contexto del Acuerdo Marco entre los Estados Unidos y el Japón redundará en provecho de todos los países a los que les interesa vender en el mercado japonés, el GDJ da por supuesto que el GDEEUU aceptará con prontitud que la "reivindicación del interés sustancial" por todo país que solicite que se le asocie a las consultas está bien fundada.