

I. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO

1.1 El 13 de junio de 1996, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas¹ con el Japón de conformidad con el párrafo 4 del artículo 4 del Entendimiento sobre la Solución de Diferencias (ESD) y el párrafo 1 del artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT) en relación con determinadas leyes, reglamentos y prescripciones del Japón que afectaban a la distribución, la oferta para la venta y la venta en el mercado interno de las películas y el papel fotográficos de consumo importados.² Los Estados Unidos consideraban que las medidas japonesas especificadas en su solicitud de consultas vulneraban las obligaciones contraídas por el Japón en el marco del GATT, en especial las dimanantes de los artículos III y X, y que esas medidas anulaban o menoscababan ventajas resultantes directa o indirectamente para los Estados Unidos del GATT, en el sentido de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo XXIII. Los Estados Unidos manifestaban además que se reservaban el derecho de plantear otras reclamaciones sobre cuestiones de hecho y de derecho en el curso de las consultas. Las consultas tuvieron lugar el 11 de julio de 1996, pero en ellas no se llegó a una solución de la diferencia.

1.2 El 20 de septiembre de 1996, los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un grupo especial de conformidad con los artículos 4 y 6 del ESD.³ En su solicitud, los Estados Unidos alegaban que el Japón había aplicado y seguía aplicando determinadas leyes, reglamentos, prescripciones y medidas (a las que en adelante se denominará genéricamente "medidas" o "contramedidas")⁴ que afectaban a la distribución, la oferta para la venta y la venta en el mercado interno de películas y papel fotográficos de consumo importados. Los Estados Unidos consideraban que las medidas citadas anulaban o menoscababan ventajas resultantes para ese país, en el sentido del apartado a) del párrafo 1 del artículo XXIII, a consecuencia del incumplimiento por el Japón de las obligaciones que imponían a ese país los artículos III y X del GATT. En concreto, los Estados Unidos alegaban que las medidas del Gobierno japonés:

- a) se habían aplicado y se mantenían en vigor de manera que se protegiera, en el sentido del párrafo 1 del artículo III del GATT, la producción nacional de películas y papel fotográficos de consumo;
- b) estaban en contradicción con el párrafo 4 del artículo III del GATT, por cuanto afectaban a las condiciones de competencia en lo concerniente a la

¹La solicitud se distribuyó con la signatura WT/DS44/1 el 21 de junio de 1996.

²La expresión "películas fotográficas de consumo" utilizada por los Estados Unidos abarca las películas en color y blanco y negro producidas y utilizadas para la captación de imágenes por los consumidores mediante fotografía fija con tecnología basada en la utilización del haluro de plata. Incluyen las películas en negativo y positivas por inversión (diapositivas), así como las películas incorporadas a las llamadas "cámaras desechables", que se entregan con la película al laboratorio fotográfico, pero no diversas películas especiales utilizadas por los fotógrafos profesionales para la reventa (películas "profesionales") ni otras películas especiales (películas de rayos X, microfilmes). La expresión "papel fotográfico de consumo" utilizada por los Estados Unidos se refiere al papel fotosensible utilizado para obtener positivos fotográficos en color y blanco y negro a partir de películas fotográficas de consumo, para la captación de imágenes y otras aplicaciones generalmente demandadas por los consumidores.

³La solicitud se distribuyó con la signatura WT/DS44/2 el 23 de septiembre de 1996.

⁴Las partes discrepan en cuanto a la traducción de la palabra japonesa *taisaku*. En tanto que los Estados Unidos utilizan el término "contramedida" (countermeasure), en opinión del Japón sería más adecuado traducir esta palabra por "medida" (measure) o "política en respuesta a" (policy in response to). Véase el anexo sobre los problemas de traducción, cuestión 1.

distribución, oferta para la venta y venta en el mercado interior de películas y papel fotográficos de consumo de tal forma que se daba un trato menos favorable a las películas y el papel importados que a los productos comparables de origen nacional; y

- c) estaban en contradicción con los párrafos 1 y 3 del artículo X del GATT, porque las medidas adolecían de falta de transparencia, al no haber sido publicadas rápidamente ni aplicadas de manera uniforme, imparcial y razonable.

Además, los Estados Unidos alegaban que la aplicación de las medidas en cuestión por el Japón anulaba o menoscababa, en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT, concesiones arancelarias que el Japón había hecho en relación con las películas y el papel fotográficos en blanco y negro y en color en las negociaciones arancelarias multilaterales de la Ronda Kennedy, la Ronda de Tokio y la Ronda Uruguay. Las alegaciones de los Estados Unidos se examinan más detenidamente en la parte III del presente informe.

1.3 En la reunión que celebró el 16 de octubre de 1996⁵, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un Grupo Especial de conformidad con el artículo 6 del ESD. Sin embargo, ante las preocupaciones expuestas por el Japón acerca de los problemas de procedimiento de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, el OSD acordó que las partes en la diferencia redactaran el mandato del grupo especial dentro del plazo de 20 días previsto en el párrafo 1 del artículo 7 del ESD. Al no haberse puesto de acuerdo sobre el mandato las partes en la diferencia, se estableció el mandato previsto en el párrafo 1 del artículo 7 del ESD:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por los Estados Unidos en el documento WT/DS44/2, el asunto sometido al OSD por los Estados Unidos en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."⁶

1.4 Las Comunidades Europeas y México se reservaron su derecho a participar como terceros en la diferencia.

1.5 El 12 de diciembre de 1996, los Estados Unidos pidieron al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial en virtud del párrafo 7 del artículo 8 del ESD.⁷

1.6 El 17 de diciembre de 1996, el Director General procedió a establecer la siguiente composición del Grupo Especial:

⁵WT/DSB/M/24.

⁶Documento WT/DS44/3, de fecha 7 de diciembre de 1996.

⁷El párrafo 7 del artículo 8 del ESD dispone lo siguiente: "Si no se llega a un acuerdo sobre los integrantes dentro de los 20 días siguientes a la fecha del establecimiento del grupo especial, a petición de cualquiera de las partes, el Director General, en consulta con el Presidente del OSD y con el Presidente del Consejo o Comité correspondiente, establecerá la composición del grupo especial, nombrando a los integrantes que el Director General considere más idóneos con arreglo a las normas o procedimientos especiales o adicionales previstos al efecto en el acuerdo o acuerdos abarcados a que se refiera la diferencia, después de consultar a las partes en ella. El Presidente del OSD comunicará a los Miembros la composición del grupo especial así nombrado a más tardar 10 días después de la fecha en que haya recibido dicha petición."

Presidente: Sr. William Rossier
Miembros: Sr. Adrian Macey
Sr. Víctor Luiz de Prado

1.7 El Grupo Especial celebró dos reuniones sustantivas con las partes en la diferencia. La primera tuvo lugar los días 17 y 18 de abril de 1997 y la segunda los días 2 y 3 de junio de 1997. El Grupo Especial celebró una reunión con los terceros en la diferencia el 18 de abril de 1997.

1.8 Dado que la diferencia exigía el examen de una gran cantidad de documentos, predominantemente en idioma japonés, era esencial traducir esos documentos al inglés, idioma de trabajo del Grupo Especial. Era imprescindible que la traducción fuese correcta y que se estableciera un mecanismo para resolver los problemas de traducción en caso de discrepancia entre las partes acerca de la traducción correcta.

1.9 A este respecto, el Grupo Especial, en consulta con las partes, elaboró un procedimiento para la resolución de las cuestiones que podían plantearse en relación con la traducción, en el que se establecían las siguientes reglas:

1. La primera de las partes que en una comunicación escrita o exposición oral se base en un documento en japonés facilitará, en el momento en que haga por primera vez referencia al documento en el procedimiento del Grupo Especial, un ejemplar del documento íntegro en japonés y de las partes pertinentes de ese documento en inglés.

2. Si una parte considera pertinentes partes adicionales de un documento presentado anteriormente, facilitará, en el momento en que haga por primera vez referencia al documento en el procedimiento del Grupo Especial, la traducción adicional de esas partes.

3. Si una parte está en disconformidad con la traducción realizada por la otra parte de un documento en japonés o de una parte de ese documento, preparará una versión alternativa de la parte de la traducción con la que no esté conforme, que se presentará al Grupo Especial y a la otra parte juntamente con los argumentos escritos que resulten necesarios en apoyo de esa versión. La otra parte podrá a su vez presentar sus argumentos en ese momento.

4. En la medida en que sea pertinente para la resolución de las cuestiones jurídicas planteadas en el presente asunto, el Grupo Especial tratará de resolver cualquier problema de traducción que se le someta, recurriendo en caso necesario a expertos independientes nombrados por el Grupo Especial, o a cualesquiera otros medios que estime adecuados en función de las circunstancias.

1.10 El Grupo Especial nombró los siguientes expertos en traducción:

Profesor Zentaro Kitagawa, Kyoto Comparative Law Center, Kyoto, Japón; y

Profesor Michael Young, Center for Japanese Legal Studies, Columbia University School of Law, Nueva York, Estados Unidos.

1.11 Se adjuntan al presente informe, en un "Anexo sobre los problemas de traducción" los problemas de traducción planteados por las partes que fueron sometidos a los expertos

y las respuestas de ambos expertos.

1.12 El Grupo Especial dio traslado a las partes de la parte expositiva del informe el 22 de septiembre de 1997. El 5 de diciembre de 1997 se dio traslado a las partes del informe provisional. De conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 15 del ESD, el 19 de diciembre de 1997 ambas partes presentaron por escrito sendas peticiones de que el Grupo Especial reexaminara aspectos concretos del informe provisional, pero no pidieron que el Grupo Especial celebrara una nueva reunión para examinar las cuestiones identificadas en sus peticiones. El 30 de enero de 1998 el Grupo Especial dio traslado a las partes del informe definitivo.

II. RESUMEN DE LOS ELEMENTOS DE HECHO

A. EL MERCADO JAPONÉS DE PELÍCULAS Y PAPEL FOTOGRÁFICOS

2.1 La presente diferencia afecta a la distribución en el Japón de películas y papel fotográficos *de consumo* importados. En el presente informe, las expresiones "películas y papel fotográficos" y "materiales fotográficos" se emplean en el sentido de películas y papel fotográficos de consumo y de materiales fotográficos de consumo, respectivamente.

2.2 La evolución de las consolidaciones arancelarias japonesas y de los tipos de los derechos aplicados en el Japón a las películas y el papel fotográficos es la siguiente:

Ronda	Películas		Papel	
	Blanco y negro	Color	Blanco y negro	Color
Antes de la Ronda Kennedy (1964)	30%*	40%*	25%*	40%*
Ronda Kennedy (1967)	15,0%	40%*	12,5%	40%*
Ronda de Tokio (1979)	7,2%	4,0%	6,6%	4,0%
Ronda Uruguay (1994)	Nulos	Nulos	Nulos	Nulos

(* = Derecho aplicado, no consolidado.)

Hasta 1970-72, los productos utilizados predominantemente en el Japón fueron las películas y el papel fotográficos en blanco y negro. Posteriormente, los productos más utilizados han sido las películas y el papel en color. Actualmente, las películas y el papel en color representan el 97 por ciento del mercado total japonés de materiales fotográficos de consumo, en tanto que las películas y el papel en blanco y negro sólo representan el 3 por ciento.

2.3 Cuatro fabricantes, dos nacionales y dos extranjeros, abastecen el mercado japonés de materiales fotográficos.⁸ Los dos fabricantes nacionales son Fuji Photo Film, Ltd. (Fuji) y Konica Corporation (Konica). Los dos fabricantes extranjeros son Eastman Kodak Company, de Estados Unidos (Kodak) y Agfa-Gevaert Aktiengesellschaft de Alemania (Agfa).

2.4 El **Japón** señala que la participación de las importaciones en el mercado japonés de películas en color ha oscilado entre un 9 y un 20 por ciento, porcentaje máximo alcanzado en 1981. Según los **Estados Unidos** y el **Japón**, en 1995 la participación de las importaciones en el mercado japonés de películas fotográficas se situaba en torno al 15 por ciento, y de esa participación correspondía a Kodak aproximadamente el 10 por ciento del mercado y a Agfa alrededor del 5 por ciento. El **Japón** indica además que, en el caso de las películas en blanco y negro, la participación de las importaciones ha aumentado del 2 por ciento aproximadamente en 1965 hasta un porcentaje máximo del 41,4 por ciento en 1985 para

⁸Polaroid, especializada en películas autorrevelables, también vende materiales fotográficos en el Japón. Sin embargo, los Estados Unidos no alegan la existencia de anulación o menoscabo ni de infracción en relación con las películas autorrevelables. Dos fabricantes nacionales, Oriental Photo Industrial Co., Ltd. y Mitsubishi Paper Mills, Ltd., producen únicamente papel fotográfico. Los cuatro fabricantes de material fotográfico distribuyen papel a laboratorios fotográficos.

situarse en 1995 en torno al 25 por ciento. Según el Japón, la participación de Kodak en el mercado de películas en blanco y negro ha aumentado del 3,6 por ciento en 1967 a un porcentaje máximo del 17,6 por ciento en 1983.

2.5 Los **Estados Unidos** afirman que los fabricantes extranjeros de películas fotográficas distribuyen todas sus películas a través de filiales japonesas de propiedad total, que las venden en el país. A su vez, las dos terceras partes de las películas Kodak se venden a minoristas, el 9 por ciento a los denominados mayoristas secundarios de artículos fotográficos y el resto a través de laboratorios fotográficos afiliados a Kodak. La filial japonesa de Agfa vende el 90 por ciento de sus películas a minoristas y el resto a mayoristas secundarios. Fuji vende todas sus películas a mayoristas primarios, que las revenden a través de mayoristas secundarios regionales y el 8 por ciento a través de laboratorios, en tanto que el resto se vende directamente al por menor. Konica realiza sus ventas a través de filiales de ventas que habían sido antes mayoristas independientes de artículos fotográficos.

2.6 Según los **Estados Unidos** y el **Japón**, hay en el Japón 280.000 establecimientos minoristas que venden películas fotográficas, que pueden clasificarse en tres categorías:

- a) Tiendas dedicadas tradicionalmente a la venta de artículos fotográficos, cuya actividad principal es la venta de películas, cámaras y accesorios. Hay unos 30.000 establecimientos de este tipo, que venden aproximadamente la mitad de las películas que se comercializan en el mercado japonés.
- b) Almacenes (incluidos supermercados, tiendas de precios reducidos, grandes almacenes, *drugstores* y tiendas de compra rápida). Hay unos 70.000 establecimientos de este tipo, que venden aproximadamente la tercera parte de las películas comercializadas.
- c) Otros puntos de venta al por menor (incluidos quioscos, centros turísticos, aparcamientos y otros pequeños puntos de venta). Hay aproximadamente 180.000 puntos de venta de ese tipo, en los que se venden el resto de las películas no vendidas en las tiendas dedicadas tradicionalmente a la venta de artículos cinematográficos y los almacenes.

B. ENTIDADES Y MEDIDAS DEL JAPÓN RELACIONADAS CON LAS ALEGACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS

2.7 Las alegaciones planteadas por los Estados Unidos, que se resumen en las secciones III y IV, se refieren a dos importantes organismos públicos, varios consejos y asociaciones profesionales y numerosas medidas concretas. Los Estados Unidos clasifican las "contramedidas" en tres grandes categorías: 1) "contramedidas" que afectan a la distribución, que se alega que estimulan y favorecen la creación de estructuras del mercado de películas y papel fotográficos en las que se excluye a las importaciones de los canales tradicionales de distribución (denominadas en conjunto por los Estados Unidos "contramedidas relativas a la distribución"); 2) la Ley de Grandes Tiendas, que se alega que limita la expansión de un canal alternativo de distribución de las películas fotográficas; y 3) las restricciones impuestas a los premios y a las representaciones que inducen a error por la Ley de Premios, que se alega que perjudican a las importaciones, al restringir la promoción de las ventas (los Estados Unidos denominan globalmente a esas disposiciones "contramedidas relativas a la promoción"). Los Estados Unidos se refieren a esas tres series de medidas con la denominación común de "contramedidas relativas a la liberalización".⁹

⁹Según los Estados Unidos, las "contramedidas relativas a la distribución", la Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas, y las "contramedidas relativas a la promoción", en su conjunto,

2.8 En la presente sección se describen los dos principales órganos del Gobierno japonés y otras entidades (varios consejos y asociaciones profesionales) cuyas actividades han sido impugnadas por los Estados Unidos. Las disposiciones de las medidas concretas impugnadas por los Estados Unidos se exponen en las partes pertinentes que se ocupan de cada entidad, salvo en el caso de la Decisión del Consejo de Ministros de 1967, que figura al principio de la sección. Las disposiciones de esas medidas se describen con objeto de facilitar una referencia con los antecedentes y el texto de esas medidas a los efectos de la argumentación de las partes y de las contrataciones del Grupo Especial. La inclusión de una medida o del texto de una medida en esta sección no prejuzga si se trata de una "medida" en el sentido técnico en el que se utiliza ese término en una determinada disposición del GATT.

1. DECISIÓN DEL CONSEJO DE MINISTROS DE 1967

2.9 Los Estados Unidos centran su atención en la Decisión del Consejo de Ministros sobre la liberalización de las inversiones directas en el país, de 6 de junio de 1967 ("Decisión del Consejo de Ministros de 1967").¹⁰ Se trata de una Decisión del Consejo de Ministros del Japón sobre la liberalización de las inversiones directas y las "(contra)medidas" que deben adoptarse en el proceso de liberalización. El Gobierno del Japón había solicitado al Consejo de Inversiones Extranjeras ("FIC") que realizara un estudio sobre las inversiones directas en el país, que sirvió de base para la decisión del Gobierno. En su Decisión, el Gobierno japonés manifestaba su apoyo al informe del Comité de Expertos del Consejo de Inversiones Extranjeras de 2 de junio de 1967 ("informe del FIC de 1967").¹¹ El FIC había sido establecido de conformidad con la Ley de Inversiones Extranjeras, que estipulaba que este organismo se constituiría como un organismo vinculado al Ministerio de Hacienda, bajo la presidencia del Ministro.¹² A su vez, el informe del FIC de 1967 se basó en el informe del Comité de Expertos del FIC de 17 de mayo de 1967 ("informe del Comité de Expertos del FIC de 1967").¹³ En relación con la regulación de las prácticas comerciales desleales, el informe del Comité de Expertos del FIC de 1967 manifestaba lo siguiente:

"1) Con la entrada de capital extranjero en el Japón, la empresa matriz puede dedicar un gran volumen de ese capital a hacer dumping, ofrecer premios y realizar campañas de publicidad y propaganda en gran escala, etc. Es de suponer que, en el futuro, a medida que avance la liberalización de las inversiones directas en el mercado interno, aumente ese peligro. Por consiguiente, en tales circunstancias, es necesario analizar exhaustivamente si esas actividades reúnen las condiciones para

anulan o menoscaban ventajas en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII. Las "contra medidas relativas a la distribución" consideradas en su conjunto, infringen, además, el párrafo 4 del artículo III y anulan o menoscaban ventajas en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII. La Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas anulan o menoscaban ventajas en el sentido del párrafo 1 b) del artículo XXIII en el contexto de la estructura restrictiva de la distribución en el Japón. La falta de publicación de cada una de las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas de aplicación general antes indicadas constituye una violación del párrafo 1 del artículo X.

¹⁰1967 Cabinet Decision, Ex. 67-6 de los Estados Unidos.

¹¹Ex. 67-5A de los Estados Unidos.

¹²Artículo 19 de la Ley de Inversiones Extranjeras.

¹³Ex. 67-5B de los Estados Unidos.

ser consideradas prácticas comerciales desleales en el sentido del artículo 2 de la Ley Antimonopolio y pueden ser reguladas de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 19 de dicha Ley Antimonopolio o de la Ley que prohíbe los premios injustificados y las representaciones que inducen a error.

2) En lo que respecta a la aplicación de la Ley Antimonopolio, aunque no puede darse un trato diferente a las empresas filiales de capital extranjero, esas empresas cuentan con el apoyo de la tecnología y el capital de la empresa matriz y suelen gozar de una posición económica fuerte, por lo que se considera que con frecuencia estarán sujetas a la regulación de la Ley Antimonopolio. A este respecto, es necesario que podamos aplicar normas que regulen las actividades desordenadas del capital extranjero, por cuanto las normas vigentes que regulan las prácticas comerciales desleales no siempre son claras y, podemos aclararlas, por ejemplo, mediante una designación especial o por cualquier otro medio.¹⁴

3) En lo que respecta a la oferta de premios en gran escala, se considera que el establecimiento de códigos de competencia leal de conformidad con la [Ley de Premios], con la colaboración de la rama de producción que pueda resultar afectada, constituiría una ["contramedida"] eficaz.¹⁵

La Decisión del Consejo de Ministros de 1967 establecía las siguientes orientaciones básicas para las "(contra)medidas" que debían adoptarse en el proceso de liberalización de capitales:

"Primero. Política general básica en relación con la liberalización de las inversiones directas en el país

1. Actitud básica con respecto a la liberalización de las inversiones directas del país

Nuestro país se ha esforzado por intensificar sus lazos con la comunidad económica internacional por medios tales como la liberalización del comercio exterior y del control de cambios y la participación en las negociaciones sobre reducciones arancelarias de la Ronda Kennedy. Actualmente estamos dispuestos a avanzar también en la esfera de la liberalización de los movimientos de capital.

En ese contexto interior y exterior, ha llegado el momento de aunar los esfuerzos y la inteligencia del pueblo [japonés] para desarrollar aún más nuestra economía y mejorar el nivel de vida. En relación con la liberalización de los movimientos de capital, y en particular, con la liberalización de las inversiones directas en el país, que es una de las cuestiones que ha examinado el Consejo, se ha resuelto que este país debe abordar esos aspectos como tareas independientes, con objeto de intensificar la cooperación con la comunidad económica internacional y planificar el desarrollo a largo plazo de nuestra economía [...]

En lo que respecta a la economía nacional, se prevé que, a medida que avance la liberalización, nuestras empresas a pesar del posible aumento de la penetración del capital extranjero en muchas de nuestras ramas de producción, sean capaces de competir de forma leal y eficaz con el capital extranjero y cooperar con las empresas de capital extranjero en pie de igualdad, fomentando así los intereses

¹⁴Ibíd., página 3.

¹⁵Ibíd.

económicos nacionales. El objetivo futuro más importante del pueblo, de la comunidad empresarial y el Gobierno debe ser que nuestra economía alcance rápidamente esa etapa [...]

El Gobierno, por su parte, para facilitar la realización de esas actividades por el sector privado y orientar y complementar sus esfuerzos, debe hacer un esfuerzo sin precedentes por revitalizar la ciencia y la tecnología y las actividades de investigación y desarrollo, prestando especial atención al perfeccionamiento del sistema industrial y del sistema financiero, con objeto de crear un entorno en el que la economía pueda hacer frente a la liberalización. Al mismo tiempo, el Gobierno debería tomar la iniciativa de dar ejemplo de buena administración, adaptada a la era de la liberalización, haciendo más eficientes y modernizando su sistema financiero y su administración y reduciendo los costos de la administración. Es de esperar que ese esfuerzo sienta la base para que nuestras empresas puedan competir en pie de igualdad con el capital extranjero. Las medidas relativas a la liberalización deberían revisarse tras un intervalo adecuado de uno o dos años con el fin de ampliar el alcance de la liberalización, teniendo en cuenta los resultados de los esfuerzos del sector privado y los efectos de las medidas adoptadas por el Gobierno.

[...]

En consecuencia, para que nuestras empresas puedan competir en pie de igualdad con el capital extranjero, sería necesario: mejorar la calidad de las empresas y proseguir el proceso de la liberalización del sistema industrial, reforzar intensamente la capacidad de desarrollo tecnológico, organizar el sistema financiero en paralelismo con la organización del sistema industrial y reducir los tipos de interés a largo plazo.

Por otra parte, sería necesario impedir que las empresas extranjeras que desarrollen actividades en el Japón después de la liberalización desorganicen ramas de la producción nacional recurriendo a su mayor poder, y penetraran en sectores no liberalizados, eludiendo los mecanismos de control.

El establecimiento de esas "(contra)medidas" con objeto de fortalecer la capacidad de nuestras empresas para la competencia internacional y evitar que las empresas extranjeras desorganicen nuestras ramas de producción y nuestro mercado constituye una necesidad básica para promover la liberalización y para que nuestro pueblo pueda disfrutar de sus beneficios económicos.

[...]

La orientación básica de las "(contra)medidas" que el Gobierno debería adoptar se materializa en los tres elementos siguientes:

- 1) evitar la desorganización que puede provocar la penetración del capital extranjero;
- 2) sentar las bases para que nuestras empresas puedan competir en pie de igualdad con las empresas extranjeras;
- 3) reforzar activamente la calidad de las empresas [nacionales] y reorganizar el sistema industrial, para que las empresas nacionales puedan competir

plenamente con el capital extranjero.¹⁶

[...]

La distribución es el sector en el que está más retrasado el proceso de reorganización. En él, la capacidad de resistencia a la penetración del capital extranjero es débil, y los efectos de su avance en el sector de la distribución tendrán también importantes repercusiones en el sector de la producción. En consecuencia, es necesario aplicar contramedidas en apoyo de los esfuerzos del sector tendentes a modernizar la estructura de la distribución, fundamentalmente, reforzando a tal fin las empresas del sector y estableciendo un sistema de ventas en gran escala."¹⁷

2.10 El **Japón** manifiesta que la Decisión del Consejo de Ministros de 1967 fue revocada oficialmente el 26 de diciembre de 1980.¹⁸ Los **Estados Unidos** aducen que esa revocación sólo afecta a la parte de la Decisión del Consejo de Ministros relativa a los mecanismos de control de la inversión extranjera en el Japón, y sostienen que la Decisión de 1980 no revocó la política de distribución y las "contramedidas" relativas a la liberalización establecidas en la Decisión del Consejo de Ministros de 1967.

2. EL MITI Y ASPECTOS CONEXOS

2.11 Las comunicaciones de los Estados Unidos dedican especial atención a las actividades del Ministerio de Comercio Exterior y de Industria del Japón (MITI). Según los Estados Unidos, el MITI, entre otras cosas, y como un elemento que afecta especialmente a este procedimiento, estableció en los decenios de 1960 y 1970 varios grupos para examinar cuestiones relacionadas con la distribución de productos en general y de materiales fotográficos, en particular. Además, el MITI es en parte responsable de la aplicación de la Ley de Establecimientos Minoristas en Gran Escala, una de las principales medidas impugnadas por los Estados Unidos.

a) El Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial: Sexto y Séptimo Informes Provisionales

2.12 Los Estados Unidos señalan que en 1964, el MITI estableció el Consejo de Estructura Industrial, autorizándole a investigar y examinar cuestiones importantes en relación con la estructura industrial a instancia del Ministro de Comercio Exterior y de Industria.¹⁹ El

¹⁶MITI History, volumen 17, páginas 379-388 (traducción provisional al inglés), Ex. 67-6, de los Estados Unidos, páginas 3-4.

¹⁷1967 Cabinet Decision, página 6, Ex. 67-6 de los Estados Unidos. Según los **Estados Unidos**, el mismo día que el Consejo de Ministros hizo pública su decisión, el Secretario del Consejo de Ministros hizo una declaración oficial, en la que se exhortaba a las empresas extranjeras, entre otras cosas, a: "colaborar con los esfuerzos de nuestra industria para mantener de forma voluntaria el orden; cooperar al mejoramiento de la balanza internacional de pagos, por ejemplo mediante la promoción de las exportaciones; contratar como directivos a ciudadanos japoneses [...] [y] cooperar con las políticas económicas del Gobierno". Declaración de la Secretaría del Consejo de Ministros acerca de la aplicación de medidas de liberalización de las inversiones directas en el Japón, 6 de junio de 1967, reproducida en Yoshida Fujio, Capital Liberalization and Foreign Investment Law, 30 de octubre de 1967, página 160, Ex. 67-16 de los Estados Unidos.

¹⁸Decisión del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 1980 sobre la aplicación de la política en materia de inversiones en el país, Ex. B-55 del Japón.

¹⁹Artículo 102 de la Orden N° 390 del Consejo de Ministros. La Orden relativa al Consejo de Estructura Industrial estipula que el Consejo estará integrado por un máximo de 130 miembros,

Consejo de Estructura Industrial es un órgano consultivo, del que forman parte investigadores y representantes de la industria. El MITI desempeña un importante papel en el nombramiento de los miembros del Consejo²⁰, y la gestión de los asuntos generales del Consejo corre a cargo del MITI, de su Oficina de Política Industrial y de su División de Estructura Industrial.²¹ La División de Estructura Industrial tiene a su cargo las cuestiones comprendidas en el ámbito de actuación del Consejo de Estructura Industrial.²²

nombrados por el Ministro de Comercio Exterior y de Industria. Industrial Structure Council Order, Cabinet Order, N° 79, 31 de marzo de 1964, Ex. B-3 del Japón.

²⁰El **Japón** se muestra en desacuerdo con la afirmación de los Estados Unidos de que el Comité de Distribución estaba integrado por funcionarios del MITI y sostiene que el Consejo de Estructura Industrial y su Comité de Distribución están integrados por personas de especial competencia y experiencia nombradas por el MITI. Las investigaciones, las deliberaciones y la adopción de decisiones están reservadas a sus miembros. Según el Japón, aunque algunas veces asisten como observadores a las reuniones funcionarios del MITI, esos funcionarios no intervienen en el proceso de adopción de decisiones.

²¹Article 7 of the Industrial Structure Council Order, Ex. 64-1 de los Estados Unidos y Ex. B-3 del Japón.

²²En Ex. 52-2 de los Estados Unidos, los Estados Unidos facilitan la siguiente traducción:

La División de Estructura Industrial tiene a su cargo las siguientes esferas administrativas:

- 1) elaboración de las políticas y planes concernientes a la estructura industrial en relación con las actividades sometidas a la supervisión del MITI, y coordinación general de la aplicación de esas políticas y planes;
- 2) gestión general de las cuestiones administrativas relacionadas con las nuevas industrias bajo la supervisión del MITI; y

3) cuestiones comprendidas en el ámbito de actuación del Consejo de Estructura Industrial.

2.13 Los Estados Unidos señalan que el Consejo estableció el Comité de Distribución para que estudiara cuestiones relacionadas con el sistema de distribución japonés y presentara informes sobre ellas. Entre 1964 y 1995 el Comité de Distribución publicó 19 informes provisionales. Ambas partes se refieren en sus comunicaciones a varios de esos informes, y los Estados Unidos incluyen dos de ellos, el Sexto Informe Provisional sobre "Perspectivas y aspectos de la modernización de la distribución" (5 de agosto de 1968)²³ y el Séptimo Informe Provisional sobre "Sistematización de las actividades de distribución" (22 de julio de 1969)²⁴, entre las medidas concretas que impugnan en la presente diferencia. Como se indica en la exposición de los argumentos de las partes, éstas citan diversas partes de los informes para apoyar sus manifestaciones en cuanto a las líneas generales de los mismos.

i) El Sexto Informe Provisional de 1968

2.14 El Sexto Informe Provisional se ocupa de una amplia gama de cuestiones en conexión con la distribución. Esas cuestiones se clasifican en cuatro apartados:

- i) reforzamiento de la modernización de las entidades encargadas de las funciones de distribución;
- ii) reajuste de las condiciones del mercado;
- iii) racionalización de la distribución física; y
- iv) readaptación del entorno que constituye la base común de la materialización de esos aspectos.

El informe enumera los siguientes objetivos de la política de distribución para los cinco próximos años:

- i) organización y formación de empresas cooperativas;
 - 1) establecimiento de cadenas voluntarias;
 - 2) creación de agrupaciones de establecimientos comerciales en el sector del comercio al por menor: agrupaciones de grandes almacenes, agrupaciones de supermercados, mercados universales, etc.;
 - 3) reordenación urbana o construcción en los distritos comerciales;
 - 4) integración de funciones basada en la colectivización del sector de las ventas al por mayor (centros generales de venta al por mayor, complejos comerciales de venta al por mayor);
- ii) modernización de los métodos y medios de gestión;
- iii) obtención de fuerza de trabajo y formación del personal;
- iv) racionalización de las prácticas comerciales y el sistema comercial;

²³Ex. 68-8 de los Estados Unidos y Ex. B-7 del Japón.

²⁴Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

- v) reforma de la tecnología de la distribución física;
- vi) racionalización de las condiciones de emplazamiento;
- vii) creación de una red de información sobre distribución y mejoramiento de las estadísticas;
- viii) facilitación de los aspectos financieros de la distribución.

Según los Estados Unidos, el informe se ocupaba también de las repercusiones negativas que la liberalización, a pesar de que podía contribuir a la racionalización y modernización del sistema japonés de distribución, podía tener en la distribución:

- 1) Riesgo de que los sectores en expansión caigan bajo el control monopolístico del capital extranjero, a consecuencia de las diferencias existentes en cuanto a los recursos de capital y otros aspectos similares.
- 2) Riesgo de que el proceso de expansión de las ventas de las empresas filiales de distribución con capital extranjero agrave el problema que representa la competencia excesiva, obstaculice la aplicación sin dificultades de los planes de modernización de la distribución y provoque una desorganización del orden [establecido] del comercio.
- 3) Riesgo de que el control de los canales de venta lleve al dominio del sector manufacturero, dando lugar a la subcontratación internacional de las empresas japonesas.²⁵

ii) El Séptimo Informe Provisional de 1969

2.15 Los Estados Unidos afirman además que el Séptimo Informe Provisional se publicó como un primer paso para hacer frente a los problemas con los que se enfrenta actualmente el sector japonés de la distribución. Aunque en el informe se indica que el objetivo de la sistematización²⁶ del sector de la distribución es aumentar su funcionalidad e incrementar la productividad, en él se indica expresamente que una de las razones de la reforma del sector de la distribución ha sido la amenaza del capital extranjero:

"En el momento actual, en el que se hacen llamamientos en favor de la promoción activa de la liberalización de capitales en el sector de la distribución, consideramos que los esfuerzos encaminados a sistematizar la distribución revisten una importancia estratégica decisiva [...] Es de prever que las diferencias [entre el Japón y los Estados Unidos] en materia de sistemas tengan un efecto decisivo sobre las actividades de distribución en particular; los esfuerzos concertados del gobierno y del sector privado deben orientarse a la sistematización, como contramedida en la

²⁵Sixth Interim Report, página 8, Ex. 68-8 de los Estados Unidos.

²⁶El Japón considera que el MITI distinguía entre políticas de racionalización y políticas de sistematización. Los Estados Unidos no tienen en cuenta esa distinción y utilizan para designar ambas el término "sistematización".

esfera de la liberalización de capitales.

[...]

Es cierto que uno de los efectos de la sistematización de las actividades de distribución en el Japón es la simplificación del acceso [al mercado japonés] de las [empresas] de capital extranjero, más avezadas en la metodología de sistemas. [Pero] si queremos ganar terreno, hemos de hacer hincapié en la necesidad de prevenir las enormes repercusiones que tendría el hecho de que el capital extranjero tomara la iniciativa en la sistematización de las actividades de distribución en el Japón, y crear rápidamente un sistema que sea posible contraponer de forma suficiente a los sistemas racionales introducidos por el capital extranjero."²⁷

En opinión de los Estados Unidos, el informe reconocía que había que plantear la sistematización considerando el sistema de distribución como un todo único y no como una serie de funciones de distribución separadas. Se reconocía que, en lo que respecta a las mercancías, la distribución es el factor más importante, y que la sistematización sólo podía llevarse adelante en torno a la gestión centralizada del control de la distribución física en centros de distribución y puntos de almacenamiento. El Comité identificaba tres enfoques de la sistematización:

- i) el enfoque basado en los productos;
- ii) el enfoque institucional;
- iii) el enfoque funcional.

El Comité proponía que el gobierno adoptara las siguientes políticas:

- i) establecimiento de un Consejo de Sistematización de la Distribución²⁸;
- ii) presentación de puntos de referencia y fomento de la normalización;
- iii) establecimiento de un sistema para facilitar información relacionada con la distribución;
- iv) oferta de incentivos financieros, fiscales, etc.

b) El Estudio sobre las condiciones de transacción de 1969

2.16 En 1968, el MITI encargó al Instituto de Investigaciones sobre la Distribución, una organización privada, pero vinculada a ese Ministerio, que realizara un estudio de las condiciones de transacción en varios sectores. El Estudio del Instituto sobre las condiciones de transacción en el sector de las películas fotográficas (Estudio de 1969)²⁹ fue presentado al

²⁷Industrial Structure Council Distribution Committee, Systemization of Distribution Activities (Seventh Interim Report), 22 de julio de 1969, página 4, Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

²⁸Véase la sección II.B.1 d) (en la que se analiza el establecimiento del Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución, que preparó el Plan Básico de Sistematización de la Industria de 1971).

²⁹Institute of Distribution Research, Fact-Finding Survey Report Pertaining to Transaction Terms: Actual Conditions of Transaction Practices in the Wholesale Industry, marzo de 1969, Ex. 15 de los Estados Unidos. El Estudio se utilizó como base de las "Directrices para la normalización de las condiciones de transacción en el sector de las películas fotográficas" de julio de 1970 del MITI. Véase Ex. 70-4 de los Estados Unidos, página 3. Según los Estados Unidos, en 1971 el MITI publicó como publicación propia una versión corregida del Estudio. MITI Business Bureau, Actual Conditions of Transaction Terms in the Wholesale Industry, 21 de agosto de 1971, Ex. 20 de los Estados Unidos.

MITI en 1969, y publicado (de nuevo) por el MITI en 1971.³⁰ Su finalidad era investigar las prácticas comerciales existentes, delimitar los problemas y preparar los elementos básicos para el establecimiento y difusión de prácticas comerciales racionales.³¹ En el Estudio se identificaban los problemas que planteaban las empresas extranjeras y los cambios en la distribución:

"Como ya hemos visto, a primera vista se tiene la impresión de que el sector de las películas fotográficas de uso general, basado en un oligopolio de dos fabricantes nacionales, se encuentra en una situación estable y normal, en la que la conclusión de contratos y la documentación de las transacciones avanzan gradualmente. Hay que tener en cuenta, no obstante, la posibilidad de que:

- 1) una empresa extranjera quiebre el oligopolio de los dos fabricantes nacionales; y
- 2) surja un nuevo canal [de distribución] que compita con el de los distribuidores de material fotográfico, que constituyen el principal canal que existe actualmente en el mercado de distribución.

Aunque quizá haya muy pocos observadores que tengan una sensación de crisis por considerar que 1) y 2) son posibilidades reales, habría que considerar que actualmente esas posibilidades plantean los problemas más concretos y reales."³²

Basándose en estos problemas, el Estudio hacía la siguiente recomendación de política nacional:

"Dada la situación, es necesario preparar las medidas posibles para reducir al mínimo la previsible desorganización del mercado de distribución. De ahí la importancia de racionalizar y normalizar las condiciones de transacción y de crear un orden [establecido] de distribución."³³

c) Las Directrices para la racionalización de las condiciones de comercio de las películas fotográficas, de 1970

2.17 En 1970, el Comité de Normalización de las Condiciones de Transacción del MITI publicó las "Directrices para la racionalización de las condiciones de comercio de las películas fotográficas" (Directrices de 1970).³⁴ El Comité había sido establecido por el MITI para estudiar la normalización de las condiciones de transacción en el sector en general, y especialmente a la luz de la liberalización de capitales.³⁵

³⁰Hay discrepancia entre las partes acerca de la fecha de la publicación del Estudio de 1969. Según los **Estados Unidos**, el Estudio fue publicado en 1969 y reeditado por el MITI en 1971. El **Japón** sostiene que en 1969, el Instituto de Investigaciones sobre la Distribución presentó el Estudio al MITI, y que éste no fue publicado por el MITI hasta 1971.

³¹Ex. 20 de los Estados Unidos, página 7.

³²Ex. 15 de los Estados Unidos, página 62.

³³Ibíd., página 63.

³⁴Ex. 70-4 de los Estados Unidos y Ex. B-24 del Japón.

³⁵Ibíd.

2.18 Según los Estados Unidos, en la introducción de las Directrices de 1970 se indicaba que con el fin de evitar que empresas extranjeras que disponían de grandes recursos de capital desorganizaran el orden del comercio establecido, era necesario aclarar las normas para unas condiciones de transacción racionales.³⁶

2.19 A tal fin, se establecían las siguientes directrices:

"I. Condiciones de transacción en lo que respecta a los contratos de venta

1) Sistema de constitución de las existencias necesarias

Situación actual. La compra es el sistema más frecuentemente utilizado tanto por los mayoristas (revendedores) como por los minoristas.

2) Descuentos

Situación actual. Si examinamos la situación actual del sistema de descuentos por pago al contado (descuentos sobre el precio de transacción en función de la extensión del periodo fijado para el pago) sobre todo entre los mayoristas, podemos observar que gran número de empresas obtienen descuentos en sus compras, y más de la mitad de las empresas utilizan también ese sistema para las ventas. Además, al parecer, en la mayoría de los casos, los criterios de descuento se conocen de antemano.

En lo que respecta al sistema de descuentos por cantidad (descuentos sobre el precio de transacción en función del volumen de cada pedido), la mayoría de los comerciantes al por mayor se benefician de ese sistema en las compras, pero sólo algunos lo utilizan para los vendedores. Por lo general los descuentos por cantidad son menos utilizados a medida que aumenta la dimensión de la transacción, debido al aumento de la carga que suponen para el vendedor.

Problemas y orientación de las medidas correctivas. Tanto los descuentos por pago al contado como los descuentos por cantidad están relativamente sistematizados, pero con frecuencia el descuento sólo se hace efectivo en una fecha fijada, por ejemplo al término de un [determinado] plazo a partir de la finalización de la transacción, práctica que hace difícil diferenciarlos de las rebajas. Sería mejor que la cantidad correspondiente se descontara e hiciera efectiva en el momento de la liquidación de cuentas, habida cuenta de que los criterios de descuento se han establecido de antemano. En los descuentos por cantidad se aprecia una tendencia negativa, pero es conveniente una utilización de ese tipo de descuentos en el sector de las películas fotográficas basado en la perspectiva de la reducción de los costos de distribución.

3) Rebajas

Situación actual. En lo que respecta a las rebajas (devolución al comprador de una parte de la cantidad pagada) de los proveedores en el sector del comercio al por mayor, la mayoría de las empresas obtienen rebajas en forma bastante análoga a los

³⁶Ibíd., página 2. Ese objetivo de política general se reiteraba en el Plan Básico de 1971. Véase la sección II.B.1 d).

descuentos. Las rebajas pueden obtenerse de tres formas: directamente del fabricante, del fabricante a través de los *tokuyakuten*, y de los propios *tokuyakuten*. Los principales tipos de rebajas son las rebajas en porcentaje fijo, las rebajas a la liquidación y las rebajas por consecución del objetivo fijado; es poco frecuente la acumulación de rebajas.

Aproximadamente el 30 por ciento de los mayoristas ofrecen rebajas a sus compradores; ese porcentaje es sensiblemente inferior al de los [mayoristas] que se benefician de rebajas.

Problemas y orientación de las medidas correctivas. En general, el [sistema] de rebajas depende del arbitrio del vendedor. En consecuencia, se utiliza ampliamente como medio de controlar el proceso de distribución. No obstante, cuando se recurre excesivamente a esta práctica, puede considerarse que se trata de una práctica comercial desleal conforme a la Ley Antimonopolio. Sin llegar a ese extremo, esta práctica puede conducir al control sustancial de un canal de distribución y dificultar la elaboración de planes claros de gestión por el beneficiario de la rebaja. Por ende, esta práctica tiene el inconveniente de que puede impedir que las ventajas [del sistema de rebajas] se trasladen al precio final. Además, últimamente, debido a la gran complejidad que ha adquirido, el sistema de rebajas presenta aspectos negativos, como el aumento de la carga administrativa. El principio del sistema de descuentos es la repercusión de las ventajas derivadas de las transacciones que afectan a grandes cantidades y de otras ventajas análogas a los consumidores. Aunque reconocemos que las rebajas cumplen una función complementaria en el marco de otras políticas relativas a los precios, esa función debe mantenerse al nivel mínimo.

II. Condiciones de transacción en lo que respecta a la entrega de los productos

1) Frecuencia de las entregas de productos

Situación actual. La frecuencia de las entregas de productos por los mayoristas a los compradores va desde las entregas diarias y cada 15 días o más a los casos en los que no se realizan entregas. Hay que destacar que el 30 por ciento de las empresas efectúan diariamente entregas a todos sus compradores. Ello se debe a la importancia de las entregas como elemento de la función de los mayoristas, así como al hecho de que en las entregas se reciben los pedidos y se recoge información sobre el mercado. Más de la mitad de los mayoristas se manifiestan contrarios a la posibilidad de fijar fechas periódicas de entrega y cobrar derechos por las entregas efectuadas en días distintos.

Problemas y orientación de las medidas correctivas. Como se ha indicado, suele considerarse que la entrega frecuente es una importante función de las operaciones al por mayor, y que la frecuencia de las entregas no constituye en realidad un problema. No obstante, se piensa que ciertos cambios del entorno económico en el sector de la distribución, como la escasez de mano de obra y el empeoramiento de la situación del tráfico, impedirán que este modo de proceder persista indefinidamente. En consecuencia, se recomienda que, en principio, los mayoristas efectúen entregas dos veces por semana y cobren una cantidad por las entregas especiales.

2) Pedidos mínimos por entrega

Situación actual. Aunque si la cantidad es suficiente, se efectuarán entregas

todos los días, los mayoristas desean establecer mínimos para las entregas. No obstante, en la actualidad casi no se han establecido acuerdos en ese sentido. Aproximadamente la mitad [de los mayoristas] desean aplicar un sistema en el que se exija un mínimo por entrega y consideran viable ese sistema.

Problemas y orientación de las medidas correctivas. La demanda del producto, debido a su naturaleza, está menos diversificada que la de otros productos. Es necesario establecer mínimos por entrega para reducir los costos de distribución.

3) Devolución de productos

Situación actual. En general no hay demasiadas devoluciones. En particular, son poco frecuentes las devoluciones de productos por los mayoristas (*tokuyakuten* y vendedores). Del mismo modo, es escasa la cantidad de productos devueltos por los minoristas a los mayoristas.

III. Condiciones de transacción en lo que respecta a la liquidación de cuentas

Situación actual. Por lo general, el sistema de cobro de los mayoristas es el "cobro en una fecha determinada posterior al vencimiento" pero también es relativamente frecuente el "cobro contra entrega".

El cobro en una fecha determinada abarca el cobro del importe íntegro o de una parte de él, según el tamaño de la empresa minorista y su liquidez. En la mayoría de los casos es más frecuente el cobro en metálico que mediante efectos. El plazo más habitual de un efecto es de 61 a 70 días.

Un sistema corriente de pago de los mayoristas es el "pago del importe íntegro en una fecha determinada posterior al vencimiento". Aunque el pago en metálico es más frecuente que el pago mediante efectos, el porcentaje de los pagos realizados por este último medio por los mayoristas es mayor que el de los pagos realizados a ellos por los minoristas. El plazo [crédito] más habitual de un efecto es de 60 días aproximadamente.

Problemas y medidas correctivas. Tanto en los pagos como en los cobros, sobre todo en el caso de los mayoristas, predomina la liquidación en metálico y la utilización de efectos a plazo [crédito] es menor que en el caso de otros productos. La práctica del pago parcial es especialmente frecuente entre los minoristas; el hecho de dejar el resto a crédito desestabilizaba el cierre de los libros a final de ejercicio, con lo que toda la transacción se hacía incierta y se hacía difícil la promoción de condiciones razonables de comercio, tales como un sistema de descuentos. En consecuencia las cuentas deberían liquidarse íntegramente utilizando a tal fin metálico y un pagaré. Además, aunque siguen siendo escasos, hay algunos pagarés cuyos plazos es extraordinariamente largo. Por esos pagarés, deberían cobrarse los intereses apropiados, con arreglo al mismo principio aplicado en el sistema de descuentos por pago al contado.

IV. Personal volante

Situación actual. Es poco frecuente que haya personal volante en los establecimientos de venta al por menor de materiales fotográficos en general. Hay personal volante en los departamentos de revelado, producción de copias y ampliación de los grandes establecimientos minoristas; no obstante hay pocas

prácticas sistematizadas y el envío de personal se efectúa únicamente en circunstancias especiales."

d) Plan Básico del Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución, de 1971

2.20 Los Estados Unidos señalan que en su Séptimo Informe Provisional, el Comité de Distribución propuso el establecimiento de un Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución para establecer las orientaciones básicas de la sistematización de las actividades de distribución. El Consejo establecido en 1970, por el MITI publicó en 1971 el "Plan Básico de Sistematización de la Distribución" ("Plan Básico").³⁷ Según el Consejo, el Plan Básico constituía "el resultado de los esfuerzos conjuntos del Gobierno y el sector privado para examinar la orientación básica y los objetivos de la sistematización de la distribución en el Japón, y el medio de hacer realidad esos objetivos, con el año 1975 como fecha provisional fijada para la terminación del proceso".³⁸ Según afirmaba el Consejo "el Gobierno y el sector privado se esforzarán decididamente para hacer realidad este Plan Básico".³⁹

2.21 Según los Estados Unidos, en la introducción del MITI al Plan Básico se declaraba que, entre los diversos problemas con los que se enfrentaba la política comercial e industrial en el decenio de 1970, "la modernización de la distribución en el Japón es urgente desde el punto de vista de la consecución de un desarrollo equilibrado de la economía japonesa, así como desde el punto de vista de las '(contra)medidas' relativas a los precios de consumo y de las '(contra)medidas' relativas a la liberalización de capitales".⁴⁰ La introducción admitía además que había habido un enorme crecimiento de la economía japonesa y que seguía sin resolver el problema de la forma mejor de proporcionar a los consumidores productos elaborados en grandes cantidades. En consecuencia, el Plan Básico reconocía la gran importancia de la función de la distribución, que conectaba la producción y el consumo. El Plan Básico indicaba que, dado que gran número de empresas se dedicaban a actividades de distribución, debía prestarse especial atención a las estrechas vinculaciones existentes entre esas empresas. En consecuencia, era necesario considerar el conjunto del proceso de distribución, desde la producción al consumo, como un sistema único, e incrementar considerablemente la eficiencia de ese sistema. El Comité que elaboró el Plan Básico indicaba que, con este Plan, el MITI había decidido hacer todos los esfuerzos a su alcance para aplicar políticas de sistematización de la distribución.

³⁷Ex. 71-10 de los Estados Unidos y Ex. B-18 del Japón.

³⁸Foreword of the Basic Plan, Ex. 71-10 de los Estados Unidos. El **Japón** traduce esta frase de la introducción de la siguiente forma: "el resultado de una investigación de los sectores público y privado encaminada a la consecución de un medio de alcanzar el objetivo de orientar nuestra economía nacional a la sistematización de la distribución para el año 1975". Foreword of the Basic Plan, Ex. B-18 del Japón.

³⁹Foreword of the Basic Plan, Ex. 71-10 de los Estados Unidos. El **Japón** traduce este párrafo de la introducción de la siguiente forma: "los sectores público y privado desplegarán esfuerzos conjuntos para hacer realidad este Plan Básico". Foreword of the Basic Plan, Ex. B-18 del Japón.

⁴⁰Basic Plan, Cover Note by Enterprise Bureau Chief, MITI, agosto de 1971. Ex. 71-10 de los Estados Unidos. El **Japón** traduce esta frase de la nota introductoria de la siguiente forma: "[...] [eran] cuestiones urgentes, desde el desarrollo económico regional equilibrado hasta las medidas para hacer frente a los elevados precios de consumo y a las medidas de liberalización de capitales". Basic Plan, Cover Note by Business Bureau Chief, MITI, agosto de 1971, Ex. B-18 del Japón.

2.22 Los Estados Unidos indican además que el Plan Básico determinaba que la normalización de las condiciones de transacción era necesaria para garantizar una competencia efectiva y leal y para reorganizar las condiciones del mercado en general y especialmente en conexión con la liberalización de capitales, con objeto de "evitar que las empresas filiales de capital extranjero, cuya fuerza es enorme, desorganicen el orden del comercio [establecido]".⁴¹

e) Manual de 1975 del Centro de Desarrollo de la Sistematización de la Distribución

2.23 Los Estados Unidos señalan que el Centro de Desarrollo de la Sistematización de la Distribución⁴² fue establecido, con recursos financieros del MITI, en 1972 para facilitar la labor del Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución, encomendándosele la tarea de colaborar con la industria en la elaboración de varios "manuales de sistematización" para determinados sectores. El Centro, establecido de conformidad con el Plan Básico del Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución, de 1971 publicó en 1975 el "Manual de sistematización de la distribución por la industria: cámaras y películas fotográficas" ("Manual de 1975").⁴³

2.24 El Manual de 1975 se preparó en colaboración con grupos de empresas, fabricantes de cámaras, fabricantes de películas, vendedores de cámaras y películas fotográficas al por mayor, minoristas de cámaras y películas fotográficas y editores de publicaciones sobre cámaras y películas fotográficas. El Centro reconocía que, al empeorar el entorno económico debido a la inflación y a la liberalización, la sistematización de las actividades de distribución había cobrado una importancia decisiva.

"A pesar de la posición monopolista del Japón en el sector de cámaras de gran calidad, la futura industria de cámaras y películas fotográficas no debe darse por satisfecha con su posición monopolista u oligopolista dentro del Japón.

En consecuencia, el fortalecimiento de la industria de cámaras y películas fotográficas constituye una importante cuestión que es necesario abordar inmediatamente en el contexto de la inflación crónica y de la intensificación de la competencia internacional actuales."⁴⁴

El Centro indicaba que la elaboración del Manual formaba parte de la política general del MITI orientada a la formulación activa de políticas eficaces en relación con la sistematización de las actividades de distribución. En el Manual se señalaba que la sistematización de la distribución no se basaba en los beneficios separados de los fabricantes, mayoristas y minoristas dedicados a las actividades de distribución, sino que debía hacer hincapié en el establecimiento de un sistema integrado que permitiera reducir los gastos generales de distribución necesarios para que los productos lleguen al consumidor final.

⁴¹Ex. 71-10 de los Estados Unidos, página 10.

⁴²El Japón traduce el nombre de este organismo como "Distribution System Research Institute" (Instituto de Investigaciones sobre el Sistema de Distribución).

⁴³Manual for the Systemization of Distribution by Industry, Ex. 75-5 de los Estados Unidos. El **Japón** sostiene que el Instituto sólo presentó al MITI el Manual de 1975 para uso interno del Ministerio.

⁴⁴1975 Manual, páginas 27-28, Ex. 75-5 de los Estados Unidos.

2.25 Posteriormente, se estableció el Comité de Materiales Fotosensibles del Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución para la sistematización de la distribución por la industria (cámaras y películas fotográficas), al que se encomendó la función de fomentar el intercambio de información y la integración física de los establecimientos de distribución. El Comité estaba integrado por un funcionario del Centro de Desarrollo de Sistemas de Distribución y por representantes de todos los niveles del sector japonés de distribución de películas y papel fotográficos (con representantes de cada uno de los cuatro fabricantes nacionales, de la Asociación de Comerciantes al por Mayor de artículos fotográficos, de la Asociación de Laboratorios Fotográficos y de la Asociación de Comerciantes al por Menor de artículos fotográficos). Asistía como observador a las reuniones del Comité un funcionario de la División de la Industria de Productos Químicos del MITI. El Comité elaboró el "Plan Básico de Servicios de Distribución"⁴⁵, destinado a mejorar la distribución en respuesta a la "liberalización", y en el que se trazaban medidas para fomentar mecanismos conjuntos de distribución de fabricantes y distribuidores japoneses.

f) La Ley de Grandes Tiendas

2.26 Uno de los principales objetivos de la reclamación de los Estados Unidos es la Ley de Establecimientos Minoristas en Gran Escala ("Ley de Grandes Tiendas"), que fue aprobada por la Dieta del Japón el 1º de octubre de 1973 y entró en vigor el 1º de marzo de 1974.⁴⁶ En la sección V.B se analizan detenidamente las disposiciones de la Ley y su evolución en el curso del tiempo. La Ley de Grandes Tiendas sustituyó a la Ley de Grandes Almacenes (1956)⁴⁷, en virtud de la cual los minoristas que desearan abrir una gran tienda con una superficie de más de 1.500 m² o los minoristas propietarios de establecimientos de venta al por menor que desearan abrir una nueva tienda, debían, independientemente de la superficie de la tienda, obtener una autorización del MITI. La Ley de Grandes Tiendas se promulgó para colmar las lagunas del procedimiento de la Ley de Grandes Almacenes, que hacían posible que los minoristas eludieran las restricciones legales dando identidades jurídicas distintas a superficies inferiores al umbral del establecido en la Ley. La Ley de Grandes Tiendas regula la apertura de todos los grandes almacenes (en los que pueden ejercer sus actividades varios minoristas), así como la apertura y explotación de todos los establecimientos de venta al por menor (por ejemplo, tiendas de comestibles, tiendas de precios reducidos y grandes almacenes) que operaran en esas estructuras, estableciendo un sistema de notificación. Con arreglo al texto inicialmente promulgado, la Ley sólo era aplicable a tiendas cuya superficie excediera de 1.500 m².

2.27 La Ley de Grandes Tiendas fue revisada en 1979 (reforma de 15 de noviembre de 1978, que entró en vigor el 14 de mayo de 1979).⁴⁸ En virtud de esa reforma, se introdujeron dos modificaciones principales: 1) el umbral para las tiendas a las que era aplicable la Ley se redujo de 1.500 a 500 m², y 2) las grandes tiendas se clasificaron en dos categorías: tiendas de la categoría I (1.500 m² o más de superficie), sometidas a la jurisdicción del MITI y tiendas de la categoría II (de 500 a 1.500 m² de superficie), sometidas a la jurisdicción de los gobernadores de las prefecturas. En 1992 la línea divisoria se elevó a 3.000 m² (o 6.000 m² en algunas grandes ciudades).

⁴⁵Ex. 76-2 de los Estados Unidos.

⁴⁶Ex. 74-4 de los Estados Unidos y Ex. C-1 del Japón.

⁴⁷Ex. 56-2 de los Estados Unidos y Ex. C-3 del Japón.

⁴⁸Ex. 78-1 de los Estados Unidos.

2.28 En la actualidad, la Ley de Grandes Tiendas establece el siguiente procedimiento: quienes tengan intención de construir o abrir un establecimiento de venta al por menor en gran escala deben dirigir, con una antelación mínima de 12 meses a la fecha prevista de terminación y apertura de la nueva tienda o de su ampliación, a la autoridad competente (MITI o gobernador de la prefectura) una notificación (notificación con arreglo al artículo 3) en la que han de indicarse la superficie y la fecha de apertura previstas. La autoridad competente publica un aviso en el que se precisa si la tienda está sujeta al procedimiento de la Ley de Grandes Tiendas. El minorista no podrá dar comienzo a sus actividades comerciales hasta que hayan transcurrido siete meses desde la publicación de ese aviso. Dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la notificación inicial, es necesario aclarar los planes al MITI y a las autoridades de la prefectura, a la Cámara Local de Comercio e Industria (o a la Asociación del Comercio y la Industria), a los minoristas locales o a sus asociaciones y a los consumidores ("aclaración a nivel local"/"información pública"⁴⁹). Al menos cinco meses antes de la apertura de la tienda, el minorista debe dirigir una notificación (notificación con arreglo al artículo 5) a la autoridad competente, que determina si la tienda que se proyecta establecer puede tener efectos significativos sobre las actividades de venta al por menor de las pequeñas y medianas empresas próximas (desde 1994, se ha supuesto, en principio, que las tiendas con una superficie destinada a la venta al por menor no superior a 1.000 m² no pueden tener tales efectos), y puede recomendar que se reduzca la superficie de ventas de la tienda, y/o retrase la fecha de apertura. Si la autoridad competente determina que algunos elementos del plan propuesto pueden tener efectos significativos, los somete al examen del Consejo de Grandes Tiendas nacional (si se trata de tiendas de la categoría I) o de la prefectura (si se trata de tiendas de la categoría II). El Consejo, que es un órgano consultivo oficial del MITI o del gobernador de la prefectura, según los casos, debe someter los resultados de sus deliberaciones a la autoridad competente. Ésta, tras recibir las opiniones del Consejo de Grandes Tiendas, puede hacer recomendaciones a las personas que se propongan abrir el establecimiento, entre otras, la de retrasar la apertura de la tienda o reducir su superficie. Si estas personas no atienden la recomendación, el MITI o el gobernador de la prefectura pueden ordenar su cumplimiento.

⁴⁹Véase la cuestión 14 de traducción.

2.29 En 1982 el MITI, mediante la Directiva N° 36⁵⁰, estableció un requisito de "aclaraciones previas" a la notificación con arreglo al artículo 3, en virtud del cual el notificante estaba obligado a facilitar aclaraciones a los minoristas locales antes de efectuar la notificación con arreglo al artículo 3. Esta Directiva fue derogada en 1992.

g) El Banco de Desarrollo del Japón y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa

2.30 El Banco de Desarrollo del Japón (JDB) es una institución financiera cuasiestatal, y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SMEA) es un órgano del MITI.⁵¹ El JDB y la SMEA facilitan subvenciones financieras al sector.⁵² Por ejemplo, el JDB facilitó fondos a Konica para establecer servicios de distribución conjunta con varios mayoristas independientes.

3. LA COMISIÓN DE COMERCIO LEAL (JFTC)

2.31 Las comunicaciones de los Estados Unidos centran también su atención en la Comisión de Comercio Leal del Japón (JFTC). La JFTC es un organismo público independiente del Japón que tiene a su cargo la aplicación de la Ley Antimonopolio y de la Ley de Premios. A los efectos de la presente diferencia, las disposiciones más importantes de esas leyes y las medidas más importantes adoptadas en el marco de ellas son las siguientes:

a) La Ley Antimonopolio

i) El Reglamento N°1 de la JFTC de conformidad con el artículo 6 de la Ley Antimonopolio

2.32 El artículo 6 de la Ley Antimonopolio de 1947⁵³ estipula lo siguiente:

"1) Ningún empresario concertará un acuerdo internacional o un contrato internacional que contengan elementos que constituyan una limitación no razonable del comercio o una práctica comercial desleal.

2) Dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de un acuerdo o contrato internacional (exclusivamente en el caso de que ese acuerdo o contrato pertenezca a los tipos que según las prescripciones de la [JFTC] tienden a contener elementos que constituyen una limitación no razonable del comercio o una práctica comercial desleal) el empresario que lo haya concertado presentará, de conformidad con los Reglamentos de la [JFTC] una notificación del mismo a la [JFTC], en unión de un ejemplar del acuerdo o contrato en cuestión (o, en caso de que se trate de un acuerdo o contrato verbal, de un documento en el que se exponga su contenido)."

2.33 El Reglamento N° 1 de la JFTC⁵⁴ de conformidad con el artículo 6.2 de la Ley

⁵⁰Ex. C-16 del Japón y Ex. 82-2 de los Estados Unidos.

⁵¹Ex. 67-11, 12 y 70 de los Estados Unidos.

⁵²Takashi Yokokura, Chapter 20: Small and Medium Enterprise, Industry Policy of Japan. Edición a cargo de Ryutaro Komiya, Masahiro Okuni, y Kotaro Suzumura, 1988, página 521 (Ex. 59 de los Estados Unidos) y Chapter 11: The Development of New Policy Measures, MITI History, volumen 15, 31 de mayo de 1991, páginas 1-2, Ex. 70 de los Estados Unidos.

⁵³The Law Concerning Prohibition of Private Monopoly and Maintenance of Fair Trade Law N° 88, de 1947, Ex. 47-1 de los Estados Unidos.

Antimonopolio obliga a notificar a la JFTC la conclusión de un acuerdo o un contrato internacionales en determinadas esferas, incluidos los "contratos globales de compraventa"⁵⁵ o "contratos de distribución exclusiva".⁵⁶ En marzo de 1997 se presentó a la Dieta un proyecto de ley para suprimir el requisito de notificación de los contratos internacionales. El **Japón** sostiene que en junio de 1997 fue aprobado el proyecto de ley, con lo que se modificó el artículo 6.2 de la Ley Antimonopolio y quedó derogado simultáneamente el Reglamento N° 1 de la JFTC.

ii) Notificación 34 de 1971 de la JFTC (sorteos abiertos)

2.34 La Notificación 34 de la JFTC sobre prácticas desleales en las que se ofrecen beneficios económicos mediante sorteos publicitarios, etc., de 2 de julio de 1971 ("Notificación 34 de 1971 de la JFTC"), a la que se denomina también Notificación sobre premios ofrecidos "al público".⁵⁷ Designa, como prácticas comerciales desleales de conformidad con el artículo 2, párrafo 7 de la Ley Antimonopolio, entre otras, las siguientes actividades, cuando se ofrecen beneficios económicos mediante sorteos publicitarios, etc.:

"Las actividades en las que las empresas que producen [...] o venden los productos incluidos en el cuadro 1 anexo [...] con el fin de atraer a los consumidores, se dirigen mediante anuncios a determinadas personas, que forman parte de los consumidores en general, y les ofrecen sumas, productos u otros tipos de beneficios económicos en cantidad excesiva a la luz de las prácticas comerciales normales [...]"⁵⁸

Según los **Estados Unidos** el cuadro 1 anexo a esta Notificación incluye los "materiales fotosensibles". Los materiales fotosensibles figuran entre los productos que la JFTC enumera expresamente como productos a los que es aplicable la Notificación. La Directiva N° 5 del Secretario General, de 2 de julio de 1971 establece "Directrices relativas a la designación de prácticas comerciales desleales en las que se ofrecen beneficios económicos mediante sorteos publicitarios, etc.". Dichas directrices estipulan, entre otras cosas, lo

⁵⁴Ex. 71-6 de los Estados Unidos.

⁵⁵Traducción de los Estados Unidos.

⁵⁶Traducción del Japón.

⁵⁷Antimonopoly Law: related Laws and Regulations, 28 June 1995, páginas 85-88, elemento de prueba presentado por los Estados Unidos en una comunicación de fecha 6 de agosto de 1997 dirigida al Grupo Especial.

⁵⁸Ibíd., traducción provisional, página 85.

siguiente:

"Se aplicará a las sumas, productos u otros tipos de beneficios económicos en cantidad excesiva a la luz de las prácticas comerciales normales ('beneficios económicos excesivos') a que se refiere la [Notificación 34 de 1971 de la JFTC] el siguiente régimen:

[...]

c) Se considerará beneficio excesivo todo beneficio económico que exceda de 1 millón de yen."⁵⁹

El **Japón** manifiesta que a partir del 1º de abril de 1996, el tope de 1 millón de yen se ha elevado a 10 millones de yen, y que no se ha fijado ningún límite a la cuantía total de los premios.

iii) Notificación 15 de 1982 de la JFTC

2.35 El artículo 2.9 de la Ley Antimonopolio describe cuatro tipos de "prácticas comerciales desleales" y autoriza a la JFTC a determinar las prácticas que son inadmisibles de conformidad con la Ley. En 1982, la JFTC publicó la Notificación 15, en la que se revisaban las categorías de prácticas comerciales desleales, ampliándolas de 12 a 16. De conformidad con las designaciones respectivas están prohibidas las siguientes prácticas:

Ventas a precios injustificadamente bajos:

6. Facilitar de forma continua y sin justificación adecuada un producto o servicio a un precio excesivamente inferior al costo que entraña facilitar ese producto o servicio, o facilitar de otro modo injustificadamente un producto o servicio a bajo precio, tendiendo con ello a crear dificultades a las actividades comerciales de otras empresas.

[...]

Captación por medios engañosos de clientes de otras empresas:

8. Inducir injustificadamente a clientes de un competidor a negociar con la propia empresa, haciéndoles creer que el producto o servicio, las condiciones de transacción, o los demás aspectos relacionados con esa transacción que se ofrecen son mucho mejores o mucho más favorables que los reales o que los ofrecidos por la empresa competidora.

Incentivos a clientes de otras empresas mediante la oferta de beneficios injustificados:

9. Inducir a clientes de otras empresas a negociar, ofreciendo beneficios injustificados a la luz de las prácticas comerciales normales.

b) La Ley de Premios

⁵⁹Ibíd., páginas 86-87.

2.36 De conformidad con los artículos 3 y 4 de la Ley de Premios⁶⁰, la JFTC publica notificaciones en las que se interpreta la Ley en lo que respecta a los premios y representaciones ilícitos. Los Estados Unidos incluyen las Notificaciones 5, 17 y 34 (sorteos públicos) en la lista de medidas específicas que impugnan en la presente diferencia. Los Estados Unidos se refieren además en sus comunicaciones a las Notificaciones 3 y 34 (origen). De conformidad con el párrafo 1) del artículo 10 de la Ley de Premios, la JFTC puede aprobar códigos de competencia para ramas de producción concretas. Puede citarse, como ejemplo de códigos de esa naturaleza el Código de los Minoristas de 1987, que se analiza en la sección II.B.4 b) *infra*.

2.37 La JFTC ha aclarado que la palabra "premios" utilizada en las Notificaciones "designa los productos, las cantidades de dinero, los títulos cotizables, las posibilidades de esparcimiento u otros beneficios económicos ofrecidos en conexión con una transacción relativa a un producto o servicio".⁶¹ El artículo 3 de la Ley de Premios, que establece los criterios para aplicar restricciones a los premios, estipula lo siguiente:

"La JFTC, cuando lo considere necesario para impedir la captación desleal de clientes, podrá limitar el valor máximo de cada premio, la cuantía total de los premios, el tipo de premios, los sistemas de oferta de premios o cualquier otro aspecto relacionado con ellos, o prohibir la oferta de premios."

2.38 El artículo 2 de la Ley de Premios define las "representaciones" como "anuncios u otro tipo de representaciones que una empresa hace o utiliza como medio de captación de clientes, en relación con el producto o servicio que suministra, las condiciones de venta o cualquier otro aspecto relativo a la transacción, y que la Comisión de Comercio Leal designe como tales". El artículo 4 de la Ley de Premios prohíbe la utilización de

"i) cualquier representación *que induzca a los consumidores en general a creer*⁶² que la calidad, el tipo o cualquier otro aspecto de un producto o servicio son mucho mejores que los reales o que los de los productos o servicios de otras empresas que estén en relación de competencia con la empresa que haga la representación, y que por consiguiente se determine que es probable que sirva para captar clientes de forma desleal e impedir la libre competencia; o

ii) cualquier representación por la que induzca a los consumidores en general a creer que el precio o cualquier otra condición de transacción de un producto o servicio son mucho más favorables al cliente que los reales o los ofrecidos por otras empresas que estén en relación de competencia con la empresa que haga la representación, y que por consiguiente se determine que es probable que sirva para captar clientes de forma desleal e impedir la libre competencia."

2.39 El artículo 6 de la Ley de Premios autoriza a la JFTC a ordenar a los infractores que desistan de su conducta o a "adoptar las medidas necesarias para impedir la repetición del acto de que se trate". El artículo 9 de la Ley de Premios atribuye a los gobernadores de las

⁶⁰Ex. 62-6 de los Estados Unidos; Ex. D-1 del Japón.

⁶¹FTC/Japan, Views: Information and Opinion from the Fair Trade Commission, N° 2, abril de 1988, Ex. 88-3 de los Estados Unidos, página 15.

⁶²El **Japón** traduce las palabras *en cursiva* así: "debido a la cual los consumidores en general puedan entender erróneamente que". Véase el anexo sobre los Problemas de traducción, cuestión de traducción 16 y el apéndice correspondiente.

prefecturas facultades de ejecución, incluida la de dictar mandamientos ordenando a los infractores que desistan de su comportamiento, así como para publicar determinaciones en las que se constaten las infracciones.

2.40 El artículo 10 de la Ley de Premios, relativo a los códigos de competencia leal, estipula lo siguiente:

"1) Tras obtener la pertinente autorización de la Comisión de Comercio Leal de conformidad con los Reglamentos de la Comisión, las empresas podrán concertar o una asociación comercial establecer, en relación con las cuestiones que afectan a los premios o representaciones, un acuerdo o código para evitar la captación desleal de clientes y mantener la libre competencia. Esta regla será aplicable en caso de que se trate de introducir modificaciones.

2) La Comisión de Comercio Leal no concederá la autorización a que se refiere el párrafo anterior a no ser que constate que el acuerdo o código a que se refiere el párrafo anterior ('código de competencia leal') cumple todas las condiciones establecidas en los apartados siguientes:

- i) que sea adecuado para prevenir la captación desleal de clientes y para mantener la competencia leal;
- ii) que no sea probable que afecte desfavorablemente y de forma irrazonable a los intereses de determinados consumidores en general o de las empresas conexas;
- iii) que no sea injustificadamente discriminatorio; y
- iv) que no limite de forma irrazonable la participación en el Código de Competencia Leal o la posibilidad de denunciarlo.

[...]

5) Las disposiciones de los artículos 48 [recomendación, decisión sobre la recomendación], 49 [iniciación del procedimiento oral], 67 1) [interdicto urgente] y 73 [acusación] de la Ley relativa a la prohibición de los monopolios privados y a la observancia de la Ley de Comercio Leal no serán aplicables a los códigos de competencia leal autorizados de conformidad con lo previsto en el párrafo 1) ni a los actos realizados por empresarios o por una asociación comercial de conformidad con dichos códigos."

i) La Notificación de 1965 de la JFTC

2.41 El 15 de octubre de 1965 la JFTC publicó una Notificación titulada "Restricciones aplicadas a las ofertas de premios en el sector de las cámaras fotográficas". La Notificación disponía que "quienes se dedican a la fabricación o venta de cámaras fotográficas o productos conexos no pueden ofrecer premios a los consumidores en general" o "a las personas a las que contraten en la venta de cámaras y productos conexos".⁶³

⁶³Otsuka Noritami, Japan Fair Trade Commission, Trade Department, Recent Activities Concerning Premiums Law, Kosei Torihiki, N° 182, noviembre de 1965, páginas 15-18, Ex. 65-5 de los Estados Unidos.

ii) La Notificación 17 de 1967 de la JFTC

2.42 La Notificación 17 de la JFTC sobre las restricciones aplicadas a las ofertas de premios a empresas, de 10 de mayo de 1967 ("Notificación 17 de la JFTC")⁶⁴ se efectuó de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Premios. La Notificación estipula esencialmente lo siguiente:

"Las empresas [...] que fabriquen (o procesen) los productos que figuran en el cuadro anexo o vendan esos productos no ofrecerán premios a las empresas ("empresas que realizan negocios con otras partes") que compren y vendan los productos fabricados o vendidos por las primeras o los utilicen para suministrar servicios a los consumidores en general, como forma de inducir a las empresas que realizan negocios con otras partes a comenzar a comercializar esos productos, o a condición de que la cifra de negocio de esas empresas u otras condiciones de transacción cumplan determinados criterios que hayan establecido las empresas [citadas en primer lugar]. No obstante, las disposiciones precedentes no serán aplicables a las ofertas de premios cuya cuantía anual sea igual o inferior a 100.000 yen por cada empresa que realice negocios con otras partes, y que se consideren razonables a la luz de las prácticas comerciales normales."

En el cuadro anexo a esa Notificación figuran los "materiales fotográficos". Las partes coinciden en que la Notificación 17 fue abolida en abril de 1996. No obstante, según los **Estados Unidos**, los premios de los fabricantes a los mayoristas siguen sujetos a la Designación 9 de la Notificación 15 de 1982 de la JFTC.⁶⁵ Esta disposición regula la utilización de los "incentivos desleales" en el marco de la Ley Antimonopolio y prohíbe las ofertas de premios que excedan de la "práctica comercial normal". El **Japón** sostiene que la Designación 9 no figura en la lista de la solicitud de establecimiento del grupo especial presentada por los Estados Unidos, por lo que no forma parte del asunto sometido al Grupo Especial.

iii) La Notificación 34 de 1973 de la JFTC (origen)

2.43 La Notificación 34 de la JFTC sobre representaciones que inducen a error acerca del país de origen de los productos, de 16 de octubre de 1973 ("Notificación 34 de 1973 de la JFTC")⁶⁶ se dictó de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Premios. Su objeto es esencialmente el siguiente:

"Las representaciones enunciadas en los siguientes apartados, cuando se determine que, al aplicarse a productos fabricados en el país, hacen difícil a los consumidores en general identificar los productos como productos hechos en el país:

- i) las representaciones que incluyan el nombre de un país extranjero, el nombre de un lugar de un país extranjero, la bandera o escudo de un país extranjero o cualesquiera otras representaciones similares;
- ii) las representaciones que incluyan el nombre completo, título, o marca de fábrica o de comercio de cualquier empresa o diseñador extranjeros; o

⁶⁴Ex. 67-4 de los Estados Unidos, Ex. D-42 del Japón (traducción provisional).

⁶⁵Ex. 82-6 de los Estados Unidos.

⁶⁶Ex. 73-5 de los Estados Unidos, Ex. D-53 del Japón (traducción provisional).

- iii) las representaciones en las que la descripción literal o una parte principal de ella figuren en caracteres de un idioma extranjero.

Las representaciones enunciadas en los siguientes apartados, cuando se determine que, al aplicarse a productos elaborados en el extranjero, hacen difícil a los consumidores en general identificar los productos como productos hechos en el país extranjero de que se trate:

- i) las representaciones que incluyan el nombre de un país, el nombre de un lugar de un país, la bandera o el escudo de un país distinto del país de origen de los productos, o cualesquiera otras representaciones similares;
- ii) las representaciones que incluyan el nombre completo, título o marca de fábrica o de comercio de una empresa o diseñador de un país distinto al país de origen de los productos;
- iii) las representaciones en las que la descripción literal o una parte principal de ella figuren en caracteres japoneses."

Según los **Estados Unidos**, las Normas de Aplicación de la JFTC relativas a las "representaciones que inducen a error acerca del país de origen de los productos" de 16 de octubre de 1973 recoge la interpretación dada por la JFTC a las disposiciones de la Notificación 34 sobre el origen de los productos.⁶⁷ Los Estados Unidos hacen especial hincapié en los siguientes aspectos de esas directrices: el párrafo segundo permite que, en relación con productos japoneses, se incluyan representaciones que hagan referencia a naciones o lugares extranjeros si, se "entiende claramente" que la empresa de que se trata es una empresa japonesa. El párrafo tercero estipula que los productos nacionales pueden identificarse con una denominación extranjera (por ejemplo "pan francés") si "es evidente que ello no significa que el país de origen de los productos en cuestión sea un país extranjero". El párrafo sexto permite que se utilicen en los productos nacionales:

- i) representaciones que incluyan el nombre o la marca de fábrica o de comercio de una empresa japonesa escritos en caracteres extranjeros (incluidos caracteres japoneses romanizados) cuando se determine que los consumidores en general las identifican claramente como representaciones aplicadas a productos hechos en el Japón;
- ii) representaciones que la ley permita utilizar en lugar de descripciones en japonés como descripciones para los consumidores en general (por ejemplo, "All Wool" ("pura lana"), "Stainless Steel" ("acero inoxidable"), etc.);
- iii) representaciones que los consumidores en general acepten como representaciones en japonés conforme a las prácticas comerciales generalizadas (por ejemplo, "size" ("tamaño"), "price" ("precio"), etc.); y
- iv) representaciones que incluyan caracteres extranjeros, pero en las que sea evidente que dichos caracteres se utilizan únicamente con fines decorativos, ornamentales o similares, y no implican que el país de origen de los productos sea un país extranjero (por ejemplo los recortes de periódicos en inglés estampados en las bolsas).

⁶⁷Véase Ex. 73-5 de los Estados Unidos.

Según los Estados Unidos, el párrafo séptimo dispone varias formas en que en las mercancías se puede indicar que han sido fabricadas en el Japón, entre ellas la simple indicación del nombre del fabricante en japonés o la indicación del nombre del fabricante en otro idioma junto con el lugar de producción.

iv) La Notificación 3 de 1977 de la JFTC

2.44 La Notificación 3 de la JFTC, sobre la Restricción de los ofrecimientos de premios en los concursos, de 1º de marzo de 1977 ("Notificación 3 de la JFTC"), a la que también se denomina Notificación sobre los premios "cerrados"⁶⁸, se hizo conforme al artículo 3 de la Ley de Premios. La Notificación dispone esencialmente lo siguiente:

"2. El valor máximo de los premios ofrecidos en los concursos no excederá de la cantidad indicada para cada categoría en los apartados siguientes:

- i) en el caso de que el valor de transacción que entrañe el ofrecimiento de premios en un concurso sea inferior a 500 yen, 20 veces el valor de transacción;
- ii) en el caso de que el valor de transacción sea igual o superior a 500 yen e inferior a 50.000 yen, 10.000 yen;
- iii) en el caso de que el valor de transacción sea igual o superior a 50.000 yen e inferior a 100.000 yen, 30.000 yen, o
- iv) en el caso de que el valor de transacción sea igual o superior a 100.000 yen, 50.000 yen.

3. El valor total de los premios ofrecidos en un concurso no excederá del 2 por ciento del importe estimado total de las transacciones que entrañe ese concurso.

4. Independientemente de lo dispuesto en los dos párrafos precedentes, en cualquiera de los casos previstos en los párrafos siguientes el valor máximo de los premios ofrecidos en un concurso podrá ser de 200.000 yen y el valor global de los premios ofrecidos en un concurso podrá ser del 3 por ciento del valor estimado total de las transacciones que entrañe ese concurso. Sin embargo, estos límites no se aplicarán en el caso de que ello restrinja injustamente la participación de otras empresas:

- i) en el caso de que un número considerable de minoristas o de proveedores de servicios de determinado distrito organicen un concurso conjunto;
- ii) en el caso de que un número considerable de minoristas o de proveedores de servicios situados en una zona comercial ofrezcan premios en un concurso conjunto; sin embargo, esto sólo se aplicará en el caso de que los premios se ofrezcan durante temporadas tales como el "chugen" [mediados de año] o fines de año, tres veces al año como máximo y durante menos de 70 días en total durante un año

⁶⁸Ex. 77-1 de los Estados Unidos, Ex. D-33 del Japón (traducción provisional).

dado, o

- iii) en el caso de que un número considerable de empresas de determinada rama de actividad dentro de determinado distrito organicen conjuntamente un concurso."

El 16 de febrero de 1996, la JFTC modificó como sigue la Notificación 3 de la JFTC:

"El párrafo 2 de la Notificación queda modificado como sigue:

- 2. El valor máximo de los premios ofrecidos en los concursos no excederá de 20 veces el importe de la transacción a la que se refiera el ofrecimiento de premios; no obstante, cuando ese importe exceda de 100.000 yen, se limitará a 100.000 yen.

En el párrafo [4], las palabras '200.000 yen' se sustituirán por '300.000 yen'.⁶⁹

v) La Notificación 5 de 1977 de la JFTC

2.45 La Notificación 5 de la JFTC, sobre la Restricción de los ofrecimientos de premios a los consumidores en general, de 1º de marzo de 1977 ("Notificación 5 de la JFTC")⁷⁰, se hizo conforme al artículo 3 de la Ley de Premios y se modificó por la Notificación 2 de la JFTC, de 16 de febrero de 1996, por la que se suprimió el límite máximo de 50.000 yen de los premios aplicado a todos los compradores. La Notificación dispone esencialmente lo siguiente:

- "1. El valor de los premios ofrecidos a los consumidores en general, excluyendo los sorteos y los concursos [...], no excederá del 10 por ciento del valor de la transacción a que se refiera el ofrecimiento de premios (no obstante, si ese importe es inferior a 100 yen, el límite será de 100 yen), siempre que ello se considere razonable habida cuenta de las prácticas comerciales normales."

c) Orientación de la JFTC

i) Orientación de 1981 de la JFTC sobre personal volante

2.46 La orientación dada por la JFTC al recomendar que se establecieran normas sobre la utilización del personal volante se reflejaron en un artículo de Kosugi Misao (funcionario de la Oficina Ejecutiva de la JFTC) titulado "Situación de la distribución de cámaras" ("Orientación de la JFTC sobre la utilización del personal volante").⁷¹ En la parte pertinente del artículo de Kosugi Misao se dice lo siguiente sobre el personal enviado a determinadas tiendas de gran volumen de ventas:

"La JFTC está dando orientaciones a las industrias de las cámaras y los accesorios fotográficos, a los laboratorios fotográficos en colores y a las ramas de actividad conexas para que estudien la utilización de medidas de autorregulación con respecto al envío permanente de vendedores, a fin de no ir demasiado lejos en lo que se

⁶⁹Notificación 1 de la JFTC, Kampo (Gaceta Oficial) de 16 de febrero de 1996, traducción, Ex. D-30 del Japón, página 2.

⁷⁰Ex. D-32 del Japón (traducción provisional).

⁷¹Kosei Torihiki, marzo de 1982, N° 377, páginas 45 a 49, traducción, Ex. 82-3 de los Estados Unidos.

refiere a los métodos de promoción de las ventas de los fabricantes o a los actos basados en el poder adquisitivo de las tiendas de gran volumen de ventas."⁷²

ii) Orientación de 1983 de la JFTC sobre las normas aplicables a la publicidad

2.47 La orientación dada por la JFTC al recomendar que se estableciesen normas sobre el dumping y la publicidad mediante ventas con pérdida se reflejó en un artículo publicado en el *Zenren Tsuho* de mayo de 1983 en el que se citaban pasajes de una conferencia pronunciada por Yamada Akio (Director de la División de Orientación sobre Premios y Representaciones de la JFTC).⁷³ Se afirma que Yamada Akio dijo, entre otras cosas, lo siguiente:

"En todo caso, innecesario es decir que hay que instituir unas prácticas de venta y una competencia leal que respondan a unas normas. Afortunadamente, la industria fotográfica tiene sus propias 'normas autónomas para normalizar el comercio'. No obstante, es de crítica importancia formular, una por una, normas contra el dumping y la publicidad mediante ventas con pérdida. Con respecto a la publicidad mediante ventas con pérdida, si la industria fotográfica aclara en qué consisten los problemas, estará claro cómo debemos aplicar la ley."⁷⁴

4. CONSEJOS Y ASOCIACIONES

a) Consejo de Promoción Leal del Comercio

2.48 La industria fotográfica nacional estableció el Consejo de Promoción Leal del Comercio el 23 de diciembre de 1982.⁷⁵ Según los Estatutos del Consejo de Promoción Leal del Comercio, el Consejo, entre otras cosas, asegura la lealtad de las transacciones en la industria fotográfica y fomenta y aplica las Medidas de autorregulación de 1982 que se describen seguidamente. Asimismo promulgó las Normas de autorregulación de 1984, que se exponen más abajo.

i) Medidas de autorregulación de 1982 (envío de personal y fondos para la promoción)

2.49 Las Medidas de autorregulación sobre la lealtad en las relaciones con los interlocutores comerciales fueron promulgadas por la industria fotográfica y publicadas el 22 de junio de 1982 ("Medidas de autorregulación de 1982").⁷⁶ A los efectos de la reclamación de los Estados Unidos, las partes pertinentes de esas Medidas se refieren a las Normas de autorregulación sobre el envío de personal por los fabricantes o los mayoristas a

⁷²Ibíd., página 8.

⁷³Zenren Tsuho, mayo de 1983, páginas 14 y siguientes, traducción, Ex. 83-9 de los Estados Unidos.

⁷⁴Ibíd., página 2. El **Japón** declaró que esta traducción no era correcta. Véase la cuestión 22 de traducción.

⁷⁵Estatutos, 23 de diciembre de 1982, artículo 2, "Funciones", Ex. 83-3 de los Estados Unidos, páginas 2 y siguientes.

⁷⁶*Camera Times*, 22 de junio de 1982, páginas 3 y siguientes, Ex. 82-8 de los Estados Unidos; véase la cuestión 23 de traducción.

los minoristas para la promoción de las ventas o para otras actividades relacionadas con las ventas y sobre la medida en que los proveedores pueden contribuir a campañas de comercialización al por menor:

[1] Normas de autorregulación relativas al envío de personal:

"1-1) En los casos siguientes, se podrá enviar personal que ayude directamente a promover las ventas de las mercancías en que comercie el proveedor y que contribuya a los beneficios de éste:

[...]

En consecuencia, estará prohibido lo siguiente:

Hacer que el empleado a quien se haya enviado se dedique principalmente a la promoción de las ventas, al inventario de material o a otras actividades relativas a mercancías distintas de aquellas en que comercie el proveedor.

1-2) Los demás minoristas generales no serán tratados de manera discriminatoria.

1-3) Los empleados serán enviados de común acuerdo.

En consecuencia, estará prohibido lo siguiente:

[1] El proveedor no enviará personal a causa de la necesidad de continuar su comercio con el minorista.

[2] Los minoristas no obligarán a los proveedores a enviar personal recurriendo a palabras o medidas que equivalgan a una negativa a tratar.

[3] Los minoristas no pondrán remedio a una escasez de personal con personal enviado (envío permanente).

[...]

1-4) En los demás casos se enviará personal cuando se haya obtenido la aprobación del Consejo de Promoción Leal del Comercio."⁷⁷

[2] Normas de autorregulación sobre los fondos para la promoción y la contribución a la promoción:

2-1) Se podrá hacer una contribución a las actividades que ayuden directamente a la promoción de las ventas de las mercancías en que comercie el proveedor y que contribuyan a los beneficios de éste.

En consecuencia, estará prohibido lo siguiente:

[1] [El minorista] no exigirá una contribución por concepto de gastos que no estén directamente relacionados con la promoción de las ventas, la publicidad de la marca, etc., de las mercancías en que comercie el

⁷⁷Ibíd., traducción, Ex. 82-8 de los Estados Unidos, páginas 1 y 2.

proveedor.

2-2) Se podrá hacer una contribución si no se trata de manera discriminatoria a otros minoristas en general.

2-3) Se podrá hacer una contribución si se llega a un acuerdo.

En consecuencia, estará prohibido lo siguiente:

- [1] [Los minoristas] no exigirán una contribución si no se ha llegado a un acuerdo previo sobre la base y la utilización de esa contribución, incluso si se considera que la actividad prevista contribuye a los beneficios del proveedor.
- [2] [Los minoristas] no cambiarán unilateralmente, sin el consentimiento del proveedor, el importe o la utilización de la contribución.
- [3] [Los minoristas], sin el consentimiento del proveedor no deducirán unilateralmente la contribución de las sumas que hayan de pagarse al proveedor.⁷⁸

ii) Normas de autorregulación de 1984 (precio del revelado)

2.50 El Consejo de Promoción Leal del Comercio promulgó, el 15 de mayo de 1984, las Normas de autorregulación sobre la indicación de los precios del revelado de la película negativa en color ("Normas de autorregulación de 1984").⁷⁹ La Norma sobre la indicación de los precios dice lo siguiente:

"[...] las empresas deberán indicar correctamente precios tales como los precios del revelado de la película en color y no deberán hacer representaciones que puedan inducir a error al consumidor en general o que puedan llevarle a abrigar unas expectativas excesivas. Esta Norma no deberá utilizarse para limitar o coartar la libertad de las empresas para fijar los precios".⁸⁰

En las Normas de autorregulación de 1984 también se establece el método de indicación del precio de la obtención de copias, del precio del revelado y del tiempo de acabado. Asimismo se dispone en ellas que, si es necesario, el Consejo de Promoción Leal del Comercio efectuará investigaciones y orientará sobre la aplicación de las Normas.⁸¹

b) Consejo de los Minoristas y Código de los Minoristas de 1987

2.51 El 31 de marzo de 1987, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1) del artículo 10 de la Ley de Premios, la JFTC aprobó el Código de competencia leal sobre las representaciones en

⁷⁸Camera Times, 22 de junio de 1982, páginas 3 y siguientes, Ex. 82-8 de los Estados Unidos; véase la cuestión 23 de traducción.

⁷⁹Traducción, Ex. 84-4 de los Estados Unidos.

⁸⁰Ibíd., página 2.

⁸¹Ibíd., página 3.

el sector minorista de las cámaras y productos conexos⁸²/de la categoría de las cámaras⁸³ ("Código de los Minoristas de 1987") y creó su organismo de ejecución, el Consejo de Comercio Leal del sector minorista de las cámaras y productos conexos/de la categoría de las cámaras ("Consejo de los Minoristas").⁸⁴ El Código de los Minoristas de 1987 tiene por finalidad "proteger una selección apropiada de productos por los consumidores en general, impedir que se den incentivos desleales a los clientes y de esa forma conseguir que se establezca una competencia leal".⁸⁵ El Código, entre otras cosas, regula las representaciones requeridas en las vitrinas de las tiendas y en los folletos, incluyendo la indicación del país de origen de las mercancías importadas, establece normas sobre la representación de los precios dobles y sobre la utilización de expresiones especiales y de representaciones comparativas y prohíbe las representaciones que induzcan a error y la publicidad mediante ventas con pérdida. En el Código también se determinan las facultades del Consejo en lo que se refiere a la investigación de las infracciones presuntas de las disposiciones del Código y las penas que pueden imponerse por tales infracciones.

c) **Cámaras de Comercio e Industria**

2.52 Según los Estados Unidos, las Cámaras de Comercio e Industria del Japón se establecen con arreglo a la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, que autoriza a crear órganos locales bajo el control y la supervisión del MITI. Se ha delegado en las Cámaras de Comercio e Industria la función de "ocuparse de las cuestiones administrativas encomendadas por organismos administrativos" tales como el MITI.⁸⁶ El MITI también está facultado para "investigar" las actividades en curso de las Cámaras de Comercio e Industria.⁸⁷

⁸²Traducción de "kamera-rui" dada por los Estados Unidos. Véase la cuestión 17 de traducción.

⁸³Traducción de "kamera-rui" dada por el Japón. Véase la cuestión 17 de traducción.

⁸⁴Kampo (Gaceta Oficial), 11 de abril de 1987, páginas 1 a 3, traducción, Ex. 87-1 de los Estados Unidos, Ex. D-66 del Japón.

⁸⁵Ibíd., página 1.

⁸⁶Párrafo 17 del artículo 9 de la Ley de Cámaras de Comercio, Ley N° 143, de 1° de agosto de 1953.

⁸⁷Según la Ley de Cámaras de Comercio, a los efectos de las actividades de investigación hay que presentar un estado financiero anual al MITI (artículo 57), y el MITI está facultado para proceder a la auditoría de las Cámaras de Comercio (artículo 58), así como para disolver una Cámara de Comercio (artículo 59). El MITI está también facultado para autorizar o denegar la creación de una nueva cámara de comercio. Párrafo 19 del artículo 5 de la Ley por la que se establece el MITI, Ex. 52-2 de los Estados Unidos.

III. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES Y DE LAS OBJECIONES DE PROCEDIMIENTO

A. EVOLUCIÓN DE LAS ALEGACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS

3.1 En esta sección se detalla la evolución de las alegaciones de los Estados Unidos, utilizando, cuando procede, la denominación abreviada de las diversas medidas definidas en la sección precedente. En la solicitud de celebración de consultas presentada por los Estados Unidos se identificaban como medidas en litigio las siguientes medidas japonesas:

- a) contramedidas relativas a la liberalización⁸⁸;
- b) directrices para la distribución y medidas conexas;
- c) Ley de Grandes Tiendas;
- d) Ley de Premios;
- e) medidas relativas al personal volante;
- f) aplicación de la Ley de promoción de la reforma empresarial en determinadas ramas de actividad;
- g) Ley por la que se establece el Ministerio de Comercio Exterior y de Industria, y
- h) leyes, reglamentos y medidas administrativas conexas.

3.2 En la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos se identificaron como medidas en litigio las siguientes medidas japonesas:

- a) contramedidas relativas a la liberalización;
- b) medidas relativas a la distribución, entre ellas la Decisión del Consejo de Ministros, la orientación administrativa y otras medidas enumeradas en el apéndice A;
- c)
 - i) Ley de Grandes Tiendas;
 - ii) Medidas especiales para el ajuste del comercio al por menor, N° 155 de 1959 (*Shocho Ho*);
- d) Ley de Premios;
- e) medidas relativas al personal volante adoptadas en aplicación de la Ley Antimonopolio;
- f) Ley de Reforma de la Empresa en determinadas ramas de actividad, N° 61 de 1995;
- g) Ley por la que se establece el Ministerio de Comercio Exterior y de Industria, N° 275 de 1952, y
- h) medidas conexas.

El apéndice A contenía la siguiente lista de medidas relativas a la distribución:

- i) MITI, "Orientación administrativa para la promoción de la racionalización del sistema de distribución", 1966;
- ii) Decisión del Consejo de Ministros de 1967;
- iii) Séptimo Informe Provisional del Comité de Distribución;
- iv) Estudio de 1969;
- v) Directrices de 1970;
- vi) MITI, "Informe de la Oficina de Actividades Empresariales sobre los precios

⁸⁸El **Japón** está en desacuerdo con esa traducción de la palabra *taisaku*. Véase la cuestión 1 de traducción.

- de las películas", 1970;
- vii) Plan Básico de 1971;
- viii) Manual de 1975;
- ix) Directrices de 1990;
- x) MITI y Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, "La distribución en el siglo XXI", 1995 (y versiones anteriores correspondientes a los decenios de 1970, 1980 y 1990);
- xi) Consejo de Sistematización de la Información sobre la Distribución en la Industria Fotográfica [Kyogikai], "Manual general para la sistematización de la información sobre la distribución en la industria fotográfica", 1996 (y versiones de 1989, 1990, 1991 y 1992), y
- xii) otras medidas conexas, incluidas las directrices pertinentes.

3.3 En respuesta a una pregunta hecha por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, los Estados Unidos presentaron la siguiente lista de "contramedidas relativas a la liberalización" específicas que son objeto de alegaciones al amparo del artículo III, del párrafo 1 del artículo X y del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT. La lista se divide en tres categorías: contramedidas relativas a la distribución, Ley de Grandes Tiendas y contramedidas relativas a la promoción.

3.4 En la lista de contramedidas relativas a la distribución figuraban las medidas siguientes:

- 1) Decisión del Consejo de Ministros de 1967;
- 2)* Notificación 17 de la JFTC;
- 3)* Sexto Informe Provisional del Comité de Distribución;
- 4) Séptimo Informe Provisional del Comité de Distribución;
- 5) Estudio sobre las condiciones de transacción, de 1969;
- 6) Directrices para la racionalización de las condiciones de comercio de las películas fotográficas, de 1970;
- 7)* Notificación de contratos internacionales con arreglo a la Ley Antimonopolio y al Reglamento N° 1 de la JFTC;
- 8) Plan Básico de 1971;
- 9) Manual de 1975;
- 10)* financiación de los mayoristas de Konica por el Banco de Desarrollo del Japón en 1976;
- 11)* financiación de los laboratorios fotográficos por la SMEA en 1977.

3.5 Bajo el epígrafe "Ley de Grandes Tiendas" figuraban las medidas siguientes:

- 12) Ley de Grandes Tiendas y reglamentos y medidas administrativas conexas, incluyendo las medidas locales conexas;
- 13) modificación de 1979 de la Ley de Grandes Tiendas por la Dieta.

3.6 Bajo el epígrafe "Ley de Premios/contramedidas relativas a la distribución" figuraban, además de las medidas indicadas en los puntos 1) y 2) *supra*, las medidas siguientes:

- 14)* Notificación 34 de 1971 de la JFTC;
- 15)* Notificación 5 de 1977 de la JFTC;
- 16) Orientación de 1981 de la JFTC sobre personal volante;
- 17) Normas de autorregulación de 1982;
- 18) establecimiento del Consejo de Promoción Leal del Comercio, de 1982
- 19)* Orientación de 1983 de la JFTC sobre las normas de publicidad;

- 20) Normas de autorregulación de 1984;
- 21) aprobación por la JFTC del Código de los Minoristas de 1987 y de su órgano de aplicación, el Consejo de Comercio Leal de los Minoristas.

3.7 En respuesta a otra pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos indicaron, con respecto a las alegaciones que habían hecho al amparo del párrafo 4 del artículo III, del párrafo 1 del artículo X y del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT, que:

- a) Las medidas que se alega que son incompatibles con el párrafo 4 del artículo III son las "contramedidas relativas a la distribución" enumeradas en el párrafo 3.4.
- b) Las medidas que se alega que son incompatibles con el párrafo 1 del artículo X son: i) las medidas de aplicación no publicadas tomadas por la JFTC y por consejos de comercio leal con arreglo a la Ley de Premios y a los códigos de competencia leal pertinentes por los que se establecen o modifican los criterios aplicables en los casos futuros, y ii) la orientación no publicada conforme a la cual las autoridades japonesas hacen que quienes deseen abrir o ampliar una tienda con arreglo a la Ley de Grandes Tiendas coordinen sus planes con los competidores locales antes de someter una notificación al respecto a las autoridades.
- c) Las medidas que se alega que anulan o menoscaban ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT son las "contramedidas relativas a la distribución", la "Ley de Grandes Tiendas" y la "Ley de Premios/contramedidas relativas a la promoción", enumeradas en los párrafos 3.4 a 3.6.

3.8 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos también indicaron hasta qué punto las diferentes medidas enumeradas más arriba debían considerarse conjuntamente para determinar si se habían infringido los artículos III y X y si había habido una anulación o menoscabo de ventajas conferidas en el marco del GATT en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII. Según los Estados Unidos, las contramedidas relativas a la distribución funcionan juntas como un todo orgánico que infringe el artículo III y anula o menoscaba ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII. Además, los Estados Unidos estiman que la Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas deben considerarse como una importante disposición dentro de los esfuerzos globales del Japón por crear y apoyar, mediante las contramedidas relativas a la distribución, un sistema de distribución dominado por los fabricantes y alineado verticalmente. Así, los Estados Unidos afirman que la Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas, unidas a las contramedidas relativas a la distribución, anulan o menoscaban ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII. Los Estados Unidos también sostienen que las contramedidas relativas a la promoción, consideradas en conjunto, han anulado o menoscabado, por sí solas, ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII. Finalmente, los Estados Unidos afirman que las contramedidas relativas a la distribución, la Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas y las contramedidas de promoción, consideradas como tres conjuntos de medidas, han hecho también, conjuntamente, que se anulen o menoscaben ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII. Véase en la sección D de la parte IV y en la sección F de la Parte V un análisis detallado de los efectos combinados de los tres conjuntos de medidas aplicadas conjuntamente.

3.9 El **Japón** sostiene que la argumentación de los Estados Unidos es sumamente inusitada al comenzar con alegaciones relativas a "anulación o menoscabo sin infracción", dado que normalmente se consideraría que tales alegaciones son subsidiarias con respecto a las alegaciones basadas en una infracción. Cuando la misma medida da lugar a alegaciones basadas en una infracción y a alegaciones no basadas en una infracción, los grupos especiales no consideran normalmente éstas hasta haber estudiado aquéllas.⁸⁹ Las alegaciones de los Estados Unidos sobre las denominadas "contramedidas relativas a la distribución" (es decir, las medidas que se alega que tomaron los poderes públicos del Japón en los decenios de 1960 y de 1970 para fomentar el establecimiento de una estructura de mercado excluyente que entorpece el acceso de las películas y el papel fotográficos importados) constituyen el centro de las alegaciones de los Estados Unidos no fundadas en una infracción. Al mismo tiempo, los Estados Unidos argumentan que esas "contramedidas relativas a la distribución" constituyen infracciones de la obligación de conceder el trato nacional establecida en el artículo III.⁹⁰

3.10 El Japón subraya que el Grupo Especial sólo tiene que evaluar las medidas concretas mencionadas en las respuestas de los Estados Unidos que anteceden. A juicio del Japón, las medidas no mencionadas en las respuestas de los Estados Unidos están fuera del ámbito de la diferencia y no tienen que ser examinadas.

B. OBJECIONES DE PROCEDIMIENTO

3.11 El **Japón** pide al Grupo Especial que rechace las alegaciones de los Estados Unidos marcadas con un asterisco en los párrafos 3.4 a 3.6 *supra* porque esas "medidas" fueron suscitadas por los Estados Unidos por primera vez en su comunicación inicial al Grupo Especial y no habían sido identificadas expresamente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.⁹¹ El Japón se había opuesto inicialmente a nueve de esos puntos, pero los Estados Unidos no incluyeron dos de ellos -ciertas contramedidas tomadas por el Comité de Materiales Fotosensibles del Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución y ciertas directivas encaminadas a reforzar la Ley de Grandes Almacenes- en su respuesta a la petición del Grupo Especial de que concretase las medidas a las que se referían las alegaciones de los Estados Unidos. El Japón se opuso después a que se estudiase una décima cuestión adicional -la Orientación sobre las normas de publicidad, de 1983- que los Estados Unidos incluyeron en su respuesta a la petición del Grupo Especial

⁸⁹En anteriores decisiones de grupos especiales que estudiaron alegaciones no basadas en una infracción, los grupos especiales examinaron primero las alegaciones basadas en una infracción y después las alegaciones no fundadas en una infracción. Véase, por ejemplo, el informe del Grupo Especial que estudió 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 ("CEE - Semillas oleaginosas")*, adoptado el 25 de enero de 1990, IBDD 37S/93, 139, párrafo 142. Véase también *Informe del Grupo Especial de las subvenciones australianas al sulfato amónico ("Australia - Sulfato amónico")*, GATT/CP.4/39, informe adoptado el 3 de abril de 1950, BISD II/188 (versión inglesa), 192, parte I, párrafo 12.

⁹⁰El Japón señala también que los Estados Unidos también formulan alegaciones basadas en la infracción del artículo X con respecto a la Ley de Establecimientos Minoristas en Gran Escala y a la Ley de Premios.

⁹¹El Japón señaló que había enumerado solamente las cuestiones que figuraban en la sección "argumentos jurídicos" de la primera comunicación de los Estados Unidos, aunque, en opinión del Japón, había otras cuestiones que se planteaban por primera vez en la sección relativa a los "elementos de hecho" de la primera comunicación de los Estados Unidos. El Japón entendía que las cuestiones no mencionadas expresamente en la sección referente a los "argumentos jurídicos" no formaban parte de las alegaciones jurídicas hechas por los Estados Unidos en el procedimiento.

pero que el Japón sostiene que ni estaba mencionada expresamente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial ni fue planteada durante las consultas. En opinión del Japón, las cuestiones no mencionadas en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial no debían examinarse por no haber sido sometidas debidamente al Grupo Especial, y las vagas referencias que se hacían en esa solicitud a las "medidas relativas a [...], entre ellas [...]", "medidas conexas" y "Otras medidas conexas, incluidas las directrices pertinentes" son incompatibles con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, que exige que la parte reclamante identifique las "medidas concretas en litigio". A juicio del Japón, en las solicitudes presentadas por los Estados Unidos para la celebración de consultas y para el establecimiento de un grupo especial no se identificaron suficientemente las medidas en litigio. En particular, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos no se cumplieron los requisitos de especificidad establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

1. LA SOLICITUD DE CELEBRACIÓN DE CONSULTAS Y LAS CONSULTAS

3.12 El párrafo 4 del artículo 4 del ESD dispone lo siguiente:

"Toda solicitud de celebración de consultas se presentará por escrito y en ella figurarán las razones en que se base, con indicación de las medidas en litigio y de los fundamentos jurídicos de la reclamación."

3.13 El Japón subraya que en este asunto es particularmente importante que los Estados Unidos hubieran indicado expresamente las "medidas" en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, porque la solicitud de celebración de consultas era excesivamente amplia y vaga y no identificaba las medidas a los efectos del párrafo 4 del artículo 4 del ESD, que exige que la parte reclamante indique las "medidas en litigio". El Japón señala que en este asunto tampoco se identificaron las medidas específicas en las consultas mismas. Según el Japón, la correcta celebración de consultas es fundamental para el funcionamiento de los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, y los Estados Unidos han subrayado muchas veces la importancia de que se planteen las cuestiones en la fase de las consultas, antes de que se presente la solicitud de establecimiento de un grupo especial; por ejemplo, los argumentos aducidos por los Estados Unidos llevaron al Grupo Especial que estudió el asunto del *Salmón noruego* a explicar que, "para plantear correctamente una reclamación a un grupo especial, ésta tenía que estar incluida en el ámbito de su mandato y tenía que haber sido definida en las etapas anteriores del procedimiento de solución de diferencias".⁹² En el asunto *Estados Unidos - Medidas que afectan a las bebidas alcohólicas y derivadas de la malta* ("*Estados Unidos - Bebidas alcohólicas*"), los Estados Unidos resumieron así el fundamento de las normas seguidas:

"[...] las consultas daban a las partes la oportunidad de llegar a una solución satisfactoria de la diferencia antes de proceder al establecimiento de un grupo especial. La parte a la que se había presentado la reclamación podía modificar la práctica que venía siguiendo o podía convencer a la parte reclamante de que esa práctica era compatible con el Acuerdo General, y en ambos casos se obviaba la necesidad de recurrir a un grupo especial. Además, en las situaciones en que no era posible dirimir la diferencia sin recurrir a un grupo especial, las consultas permitían que la parte demandada tuviera conocimiento de la medida o medidas impugnadas

⁹²Informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico fresco y refrigerado, procedentes de Noruega* ("*Estados Unidos - Salmón noruego*"), adoptado el 27 de abril de 1994, ADP/87, 159, párrafo 338.

y pudiera por consiguiente prepararse debidamente para el litigio. Tales garantías procesales básicas eran fundamentales en todo sistema judicial equitativo".⁹³

3.14 Los **Estados Unidos** afirman que las solicitudes de celebración de consultas y las solicitudes de establecimiento de grupos especiales tienen una finalidad común: dar aviso de algo. A medida que avanzan las etapas, la información que se dé debe ser más específica, y el grado de especificidad requerido debe ser proporcional a lo que se necesite para que las partes puedan participar seriamente en cada etapa. El párrafo 4 del artículo 4 del ESD exige que las solicitudes de celebración de consultas se hagan "con indicación de las medidas en litigio y de los fundamentos jurídicos de la reclamación". La especificidad del aviso dado por la parte reclamante a la parte demandada ha de ser suficiente para que la parte demandada comprenda la naturaleza de la cuestión suscitada por la parte reclamante y pueda prepararse para celebrar las consultas seriamente.

3.15 Los Estados Unidos argumentan que el ESD no prescribe la especificidad con la que una cuestión ha de plantearse y ha de discutirse en las consultas. La descripción de la cuestión hecha por la parte reclamante ha de incluir una indicación del efecto que surten las medidas que a su juicio están relacionadas con la cuestión y una indicación de la razón por la que esas medidas son incompatibles con los acuerdos pertinentes de la OMC. No es injusto imponer a la parte demandada la carga de conocer sus propias interpretaciones o aplicaciones de sus medidas, particularmente habida cuenta de que esas decisiones e interpretaciones se harán en su propio ordenamiento jurídico y en su propio idioma. No obstante, las discusiones deben ser suficientemente específicas para que respondan a la finalidad de las consultas, es decir, dar a la parte reclamante la oportunidad de explicar la cuestión que es objeto de la reclamación, dar a la parte demandada la oportunidad de explicar la razón para mantener en vigor las medidas y dar a las partes la oportunidad de llegar a una solución satisfactoria de la cuestión antes de crear un grupo especial.

3.16 Los Estados Unidos explican que, en general, la parte que reclame por el funcionamiento y el efecto de una ley o una medida dadas no debe estar obligada a descubrir y presentar en las consultas todas las modificaciones, reglamentos, directivas, avisos, medidas administrativas o decisiones judiciales que potencialmente haya que tener en cuenta para interpretar y aplicar esa ley o esa medida. En muchos países, entre ellos los Estados Unidos, el conjunto de los reglamentos y de las decisiones administrativas y judiciales concernientes a una ley determinada podría llenar toda una pared de estantes. Con el enfoque propugnado por el Japón, la parte reclamante estaría obligada a investigar hasta el último volumen de esos estantes antes de poder pedir que se celebrasen consultas, a fin de tener la seguridad de que podría identificar y mencionar en las consultas cada una de las decisiones e interpretaciones que pudieran ser de interés para las comunicaciones al grupo especial. De adoptarse tal enfoque, la parte reclamante, estaría obligada, antes de solicitar la celebración de consultas, a conocer las medidas tan a fondo como la parte demandada que hubiera promulgado y aplicase esas medidas. Al imponerse a la parte reclamante esa carga, pesada e innecesaria, se desalentaría a los Miembros de pedir que se celebrasen consultas a menos que ya hubieran enviado su primera comunicación al Grupo Especial. Esa onerosa carga no se refleja en el ESD y entorpecería la solución de diferencias.

3.17 El **Japón** responde que la razón fundamental por la que el Japón ha pedido que se rechacen ciertas alegaciones de los Estados Unidos es que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos no se mencionaban

⁹³Informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Medidas que afectan a las bebidas alcohólicas y derivadas de la malta ("Estados Unidos - Bebidas alcohólicas")*, adoptado el 19 de junio de 1992, IBDD 39S/242, 265, párrafo 3.2 (resumen de los argumentos de los Estados Unidos).

específicamente las medidas. El Japón explica además que el ESD no requiere que se identifiquen todas las interpretaciones o aplicaciones de las medidas en cuestión, sino que exige que la parte reclamante identifique las medidas concretas en litigio. El Japón estima que en este asunto los Estados Unidos, por ejemplo, reclaman contra ciertas notificaciones específicas en el contexto de la Ley de Premios, tal como la cuestión de las representaciones, pero no mencionaron esas notificaciones específicas hasta su primera comunicación.

3.18 Los **Estados Unidos** sostienen que cada una de las medidas a las que se refieren las objeciones de procedimiento del Japón estaba comprendida en el marco de las medidas identificadas y descritas por los Estados Unidos en las consultas, como se refleja en la declaración que los Estados Unidos entregaron en las consultas y en las notas de la delegación de los Estados Unidos sobre el diálogo entre las partes. Durante las consultas, los Estados Unidos hicieron una descripción detallada y coherente de los medios y los resultados de las contramedidas relativas a la distribución tomadas por el Japón. Se informó al Japón con gran detalle sobre todas las medidas en litigio, sobre los elementos de hecho que daban lugar a la diferencia, sobre la naturaleza exacta de las afirmaciones de los Estados Unidos y sobre los argumentos jurídicos que los Estados Unidos consideraban aplicables.

3.19 En opinión del **Japón**, el argumento de los Estados Unidos de que durante las consultas hicieron "una descripción detallada y coherente de los medios y los resultados de las contramedidas relativas a la liberalización tomadas por el Japón" no subsana el hecho de que los Estados Unidos no cumplieron la prescripción del párrafo 2 del artículo 6 del ESD de que se identifiquen las "medidas concretas en litigio". El Japón arguye que los Estados Unidos parecen no comprender correctamente la prescripción sobre notificación contenida en el párrafo 2 del artículo 6, que dispone que en la petición de establecimiento de grupos especiales "se identificarán las medidas concretas en litigio", por lo que requiere mayor especificidad y detalle en la petición.

3.20 Los **Estados Unidos** sostienen que no tienen ninguna obligación de "descubrir y presentar en las consultas todas las modificaciones, reglamentos, directivas, avisos, medidas administrativas o decisiones judiciales que potencialmente haya que tener en cuenta para interpretar y aplicar esa ley o esa medida".

3.21 El **Japón** responde que los Estados Unidos no han entendido su argumento. Primero, la razón fundamental de la petición del Japón de que se rechacen ciertas alegaciones de los Estados Unidos es que las medidas no se mencionaban específicamente ni siquiera en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos. Segundo, el ESD no requiere que se identifiquen todas las interpretaciones o aplicaciones de una medida, sino que exige que la parte reclamante identifique las medidas concretas en litigio. En este asunto, por ejemplo, los Estados Unidos reclaman contra ciertas notificaciones específicas en el contexto de la Ley de Premios, tal como la cuestión de las representaciones, pero no mencionaron esas notificaciones específicas hasta su primera comunicación.

3.22 Más concretamente, los **Estados Unidos** insisten en que siete de las nueve medidas a que ha hecho referencia el Japón en sus objeciones de procedimiento forman parte del grupo más amplio de actos del Gobierno y procesos de política que los Estados Unidos califican de "contramedidas relativas a la distribución":

- 1) Sexto Informe Provisional del Comité de Distribución;
- 2) financiación de Konica por el Banco de Desarrollo del Japón;

- 3) financiación de laboratorios fotográficos por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SMEA);
- 4) contramedidas del Comité de Materiales Fotosensibles del Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución;
- 5) directivas para el refuerzo de la Ley de Grandes Almacenes;
- 6) notificación de contratos internacionales con arreglo a la Ley Antimonopolio y al Reglamento N° 1 de la JFTC;
- 7) Notificación 17 de la JFTC.

Por otra parte, los Estados Unidos sostienen que tres de las nueve medidas a las que se refiere el Japón en sus objeciones de procedimiento son interpretaciones o aplicaciones de la Ley de Premios. Además de la Notificación 17 que se acaba de mencionar, se trata de las medidas siguientes:

- 8) Notificación 34 de la JFTC;
- 9) Notificación 5 de la JFTC.

Los Estados Unidos analizan seguidamente cada una de esas medidas.

3.23 1) *Sexto Informe Provisional del Comité de Distribución*: Los Estados Unidos afirman que ese informe formaba parte de una serie de estudios del Consejo que constituyeron la base de la política de distribución del Japón y que reflejaban un análisis y un proceso de creación de un consenso entre los poderes públicos y el sector privado. En las consultas, los Estados Unidos identificaron específicamente y escribieron ese proceso del Consejo de Estructura Industrial y su serie de informes. Los Estados Unidos declararon que el MITI encargó al Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial que idease medidas para consolidar y reforzar el sistema de distribución, previendo la liberalización del mercado, y que las instrucciones del MITI sobre la forma de consolidar el sistema de distribución se expusieron en una serie de informes y de directrices al sector a fines del decenio de 1960 y a principios del decenio de 1970. Los Estados Unidos mencionaron ejemplos de informes del Comité de Distribución, por lo que el Japón tenía suficiente noticia de la inquietud de los Estados Unidos por todos los informes del Comité de Distribución. Los Estados Unidos mantienen que el Sexto Informe Provisional está dentro de la "serie de informes y de directrices al sector a fines del decenio de 1960 y a principios del decenio de 1970", así como de las "medidas [del Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial] para consolidar y reforzar el sistema de distribución" discutidas por los Estados Unidos en las consultas.

2) y 3) *Financiación por el Banco de Desarrollo del Japón y por la SMEA*: Con respecto a las alegaciones de los Estados Unidos relativas a la financiación otorgada por el Banco de Desarrollo del Japón a Konica para que estableciese unos servicios de distribución comunes con sus mayoristas y a la financiación dada por la SMEA a los laboratorios fotográficos para ayudarlos a alinearse con los fabricantes nacionales, a juicio de los Estados Unidos el Japón tenía, por las consultas, pleno conocimiento de que a los Estados Unidos les preocupaba la financiación oficial destinada a ayudar a consolidar la dominación de los distribuidores por los fabricantes japoneses. Concretamente, los Estados Unidos señalaron que en el Plan Básico de 1971 se exponían unos objetivos y un proceso para que la industria japonesa alcanzase esos objetivos con arreglo a la política de "sistematización". Los Estados Unidos observaron que el Plan Básico no se basaba solamente en medidas de carácter voluntario, sino que trataba de hallar incentivos financieros para conseguir la keiretsunización de la

distribución. En apoyo de esta afirmación, los Estados Unidos subrayaron varias disposiciones del Plan Básico, entre ellas la afirmación que se hacía en él en el sentido de que "*se necesitarán el apoyo positivo y la orientación de los poderes públicos*" para llevar a cabo la sistematización. Basándose en esto, los Estados Unidos argumentan que el Japón tenía motivos para pensar que los Estados Unidos continuarían estudiando las formas concretas en que el Japón daba su "apoyo positivo" para que los mayoristas y los laboratorios (que también actúan como mayoristas) estableciesen o reforzasen sus vínculos exclusivos con los fabricantes japoneses.

4) *"Contramedidas" del Comité de Materiales Fotosensibles:* Los Estados Unidos sostienen asimismo que los actos del Comité de Materiales Fotosensibles del Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución están también comprendidos entre las contramedidas relativas a la distribución discutidas por los Estados Unidos en las consultas. Los Estados Unidos examinaron en detalle las disposiciones tomadas por el órgano matriz del Comité, el Consejo, que preparó el Plan Básico de 1971. Los Estados Unidos describieron cómo en el Plan Básico se pedía "el apoyo y la orientación" de los poderes públicos japoneses para alcanzar el objetivo de la sistematización. Los Estados Unidos declararon específicamente que, durante los años que siguieron a la adopción del Plan Básico, los poderes públicos japoneses continuaron haciendo nuevos estudios para ver cómo se estaban poniendo en práctica sus planes y para complementar o mejorar su orientación a fin de consolidar la estructura de distribución. Tales medidas y orientación complementarias son exactamente las disposiciones que tomó el Comité, el cual contribuyó considerablemente a lograr que Konica recibiese una financiación subvencionada del Banco de Desarrollo del Japón para establecer unos servicios de distribución conjuntos con sus mayoristas.

5) *Directivas dadas en el contexto de la Ley de Grandes Almacenes:* Los Estados Unidos no incluyen las directivas dadas por el MITI entre 1968 y 1971 conforme a la Ley de Grandes Almacenes entre las medidas que infringen los artículos III o X o que anulan o menoscaban ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII. Sin embargo, esas directivas forman parte de la situación de hecho en la que el Japón llevó a cabo la reestructuración de su sector de distribución de películas y papel fotográficos. En el Estudio de las condiciones de transacción en el sector de las películas fotográficas encargado por el MITI y realizado en 1969 se dice expresamente que las dos mayores amenazas para el mantenimiento del oligopolio de Fuji y de Konica son el crecimiento de las grandes tiendas y la competencia de Kodak. Durante las consultas, los Estados Unidos señalaron que el Japón consideró necesario modificar la Ley de Grandes Almacenes y sustituirla por la Ley de Grandes Tiendas, más completa, como parte integrante de las medidas generales destinadas a impedir que el sistema de distribución cayera bajo control extranjero después de la liberalización en el sector del capital.

6) *Notificación de los contratos internacionales:* Los Estados Unidos alegan que las disposiciones de la Ley Antimonopolio sobre la notificación de contratos internacionales han contribuido mucho a proteger el sistema de distribución excluyente fomentado por la política de los poderes públicos japoneses. Las disposiciones sobre la notificación de los contratos internacionales exigen que se comuniquen a la JFTC todo contrato concertado entre un fabricante extranjero y un mayorista japonés. Una vez normalizadas las condiciones de transacción, la JFTC puede comprobar más fácilmente si las condiciones de transacción que se aparten de las condiciones normalizadas son prácticas comerciales desleales. Durante las consultas, los Estados Unidos discutieron la política de normalización de las condiciones de transacción adoptada por el Japón y el fundamento de esa política, así como el hecho de que la normalización de las condiciones de transacción ayudaría a proteger a los fabricantes japoneses contra la competencia extranjera. Los Estados Unidos hicieron referencia al

siguiente pasaje de las Directrices de 1970: "Para que las sociedades extranjeras que tienen una ingente capacidad de inversión no puedan perturbar el orden comercial, hay que enunciar claramente unas condiciones comerciales razonables." Los Estados Unidos también citaron un pasaje⁹⁴ de una publicación del ramo en el que se explicaba la finalidad de las Directrices y se indicaba que la normalización de las condiciones de transacción facilitaría la aplicación de la Ley Antimonopolio a las prácticas no normalizadas. Los Estados Unidos también citaron pasajes de un informe del Consejo de Inversiones Extranjeras, comité mixto de los poderes públicos y de la industria que era un órgano paralelo al Consejo de Estructura Industrial. En ese informe⁹⁵ se subrayaba que la Ley Antimonopolio podía utilizarse para frenar la creciente competencia de los proveedores extranjeros. Los Estados Unidos subrayan que el Japón tenía clara conciencia de la preocupación de los Estados Unidos por la utilización de las condiciones de transacción normalizadas como medio de coartar la capacidad competitiva de las empresas extranjeras y por la utilización de la Ley Antimonopolio para apoyar esa actuación. Los Estados Unidos sostienen que el Japón no puede sorprenderse de que en la primera comunicación de los Estados Unidos se describieran más exactamente los mecanismos de aplicación de la Ley Antimonopolio que contribuyeron a imponer unas condiciones normalizadas a los fabricantes extranjeros.

7) *Notificación 17 de la JFTC*: Los Estados Unidos afirman que la Notificación 17 de la JFTC era una herramienta utilizada por el Japón a fin de reducir la capacidad de las empresas extranjeras para hacer ofertas competitivas a los distribuidores japoneses. En esencia, prohibía todo tipo de premios concedidos por los fabricantes a los mayoristas, excepto los de valor puramente simbólico que pudieran considerarse razonables en la práctica comercial normal. La Notificación 17 refuerza las condiciones de transacción normalizadas y las políticas de sistematización que los Estados Unidos discutieron detenidamente con el Japón durante las consultas, por lo que el Japón no puede sorprenderse de que en la primera comunicación de los Estados Unidos se analice la Notificación 17. Los Estados Unidos afirman que la Notificación 17, además de estar dentro del ámbito de las consultas sobre las "contramedidas relativas a la distribución", es una interpretación o aplicación de la Ley de Premios que a su juicio forma parte de las "contramedidas relativas a la promoción".

8) y 9) *Notificaciones 5 y 34 de la JFTC*: Los Estados Unidos sostienen, con respecto a otras dos interpretaciones o aplicaciones de la Ley de Premios, que discutieron

⁹⁴"En el caso del sector fotográfico, [...] la reducción de los aranceles, la liberalización en el sector del capital, etc. hacen que la implantación que Kodak está consiguiendo sea un problema para [la industria]. Las Directrices del Ministerio de Comercio Exterior y de Industria para la normalización de las condiciones de transacción constituyen lo que se puede llamar una 'inmunización'. [...] Por temor a que la liberalización dé lugar a confusión en las transacciones, [...] [las Directrices] encierran la idea de 'inmunizar' el sistema de distribución en su conjunto racionalizando y aclarando las condiciones de transacción de las rebajas y de los descuentos [...] Las Directrices pueden considerarse como una tentativa de igualar las condiciones de competencia. Por ejemplo, se adoptaron unas rebajas normalizadas para poder luchar, aplicando la Ley Antimonopolio, contra la concesión de rebajas no normalizadas por el capital extranjero." Proyecto de contrato normalizado para las películas, con criterios para la normalización de las condiciones de transacción, Zenren Tsuho, agosto de 1971, Ex. 71-11 de los Estados Unidos.

⁹⁵"A los efectos de la aplicación de la Ley Antimonopolio, aunque tal vez no sea posible seleccionar específicamente empresas de capital extranjero para darles un trato diferente, las empresas de capital extranjero tienen el sólido respaldo de capital y respaldo técnico de la empresa matriz y generalmente están en una posición económicamente fuerte. En consecuencia, se cree que muchas veces se les aplicará la reglamentación de la Ley Antimonopolio." Ex. 67-5 de los Estados Unidos, páginas 76 a 78.

detenidamente la Ley de Premios con el Japón durante las consultas. Los Estados Unidos subrayaron en particular la finalidad y el efecto de la Ley de Premios de reducir la capacidad de los fabricantes extranjeros para competir en el Japón. Los Estados Unidos citaron un pasaje de un informe del Consejo de Inversiones Extranjeras⁹⁶ y pusieron de relieve que las limitaciones de la competencia en el marco de la Ley de Premios operaban en detrimento de las compañías que no eran los proveedores dominantes. A juicio de los Estados Unidos, las Notificaciones 5, 17 y 34 son aplicaciones básicas de la Ley de Premios que imponen límites sustanciales a la capacidad de los fabricantes extranjeros de películas para ofrecer premios serios en relación con los productos vendidos en el Japón. Los considerables debates habidos sobre la Ley de Premios durante las consultas hicieron que el Japón tuviera noticia más que suficiente de que sus interpretaciones y aplicaciones particulares de la legislación que restringe la competencia estaban comprendidas en el ámbito de esta diferencia.

3.24 El **Japón** reitera que en este asunto la solicitud de consultas era excesivamente amplia y vaga y no identificaba las medidas a los efectos del párrafo 4 del artículo 4 del ESD, que exige que la parte reclamante haga una "indicación de las medidas en litigio". Según el Japón, en este caso ni siquiera en las propias consultas se identificaron esas medidas concretas, y los Estados Unidos lo admitieron durante la primera reunión con el Grupo Especial. Aunque los Estados Unidos pretenden demostrar en el párrafo precedente cómo se discutieron las "medidas", de hecho los debates muestran exactamente lo contrario. En opinión del Japón, los Estados Unidos se ven obligados a esgrimir argumentos bastante forzados en relación con cada una de las medidas.

2. SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL

3.25 El párrafo 2 del artículo 6 del ESD dispone lo siguiente:

"Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad."

3.26 El Japón afirma que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que la parte reclamante, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, identifique todas las medidas que alegue que están en litigio e indique los fundamentos de derecho de sus reclamaciones concernientes a esas medidas. Dado que el párrafo 4 del artículo 4 del ESD dispone que en la solicitud de celebración de consultas se haga una "indicación de las medidas en litigio",

⁹⁶Cuando se transfiere capital extranjero al Japón, es posible que la compañía matriz destine un ingente volumen de fondos a hacer dumping, ofrecer premios y proceder a actividades de publicidad y de relaciones públicas en gran escala. Por consiguiente, [...] es necesario estudiar a fondo si esos actos pueden considerarse como prácticas comerciales desleales, según se definen éstas en el artículo 2 de la Ley Antimonopolio, y si pueden regularse conforme al artículo 19 de la Ley Antimonopolio o conforme a la Ley de Premios.

en tanto que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la petición de establecimiento de un grupo especial se identifiquen "las medidas concretas en litigio", el Japón argumenta que en la petición de establecimiento de un grupo especial se requieren mayor especificidad y más detalles que en la solicitud de celebración de consultas. Esa prescripción responde a la importante finalidad de, por una parte, informar a las partes demandadas y a los terceros y, por otra, definir exactamente qué debe estudiar el grupo especial. Sin una indicación concreta de las medidas que se impugnen, las partes demandadas no pueden defenderse debidamente y los terceros no pueden juzgar si tienen que participar en las actuaciones del grupo especial.

3.27 Los **Estados Unidos** explican que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD dispone que en la petición de establecimiento de un grupo especial "se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". La petición de establecimiento de un grupo especial pasa a ser, por consiguiente, el documento principal en el que se define el mandato del grupo especial, mandato que "cumple un importante objetivo en cuanto al debido proceso, a saber, proporciona a las partes y a los terceros información suficiente con respecto a las reclamaciones que se formulan en la diferencia con miras a darles la oportunidad de responder a los argumentos del reclamante".⁹⁷ Aunque el ESD exige una mayor especificidad en la petición de establecimiento de un grupo especial que en la solicitud de celebración de consultas, los Estados Unidos argumentan que en la petición de establecimiento de un grupo especial no es necesario exponer de nuevo el contenido de las consultas ni resumir la primera comunicación de la parte reclamante.

3.28 El **Japón** afirma además que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD refleja la práctica seguida anteriormente por los grupos especiales, que invariablemente han interpretado en términos estrictos los mandatos. En el asunto *Canadá - Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera*, el Grupo Especial se negó a examinar medida alguna relativa a la "fabricación" de mercancías, porque su mandato "sólo se refería a 'la compra de mercancías en el Canadá y/o la exportación de mercancías del Canadá'".⁹⁸ El Grupo Especial que estudió el asunto *Salmón noruego* resumió como sigue la razón por la que los grupos especiales se limitaban a examinar las cuestiones identificadas en sus mandatos:

"los mandatos tenían dos fines: definir el ámbito de las actuaciones de un grupo especial y dar aviso a la Parte demandada y a las demás Partes que pudieran resultar afectadas por la decisión del grupo especial y la solución dada a la diferencia. La función de aviso que cumplía el mandato tenía especial importancia,

⁹⁷Informe del Órgano de Apelación que examinó el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado* ("*Brasil - Coco desecado*"), adoptado el 20 de marzo de 1997, WT/DS22/AB/R, página 25.

⁹⁸Informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Canadá - Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera* ("*Canadá - Inversión extranjera*"), adoptado el 7 de febrero de 1984, IBDD 30S/151, 171, párrafo 5.3.

ya que servía de fundamento para que cada una de las Partes determinara en qué forma podrían resultar afectados sus intereses y si deseaba ejercer su derecho a participar en la diferencia en calidad de tercer interesado. El Grupo Especial señaló que los mandatos se ajustaban frecuentemente al mandato uniforme [...], en [...] que la definición de la cuestión estaba consignada en una comunicación escrita elaborada en su totalidad por la Parte demandante. A resultas de estas consideraciones, el Grupo Especial concluyó que un grupo especial no podía examinar una cuestión, con inclusión de cada una de las reclamaciones que la componían, a no ser que esa misma cuestión estuviera incluida e identificada en la declaración o declaraciones por escrito mencionadas o recogidas en su mandato".⁹⁹

⁹⁹*Estados Unidos - Salmón noruego*, ADP/87, 99, párrafo 336. Aunque el Grupo Especial estudió una diferencia en el marco del Código Antidumping, a juicio del Japón las razones en las que se basó ese Grupo Especial son igualmente válidas en el asunto que se examina.

3.29 Según los **Estados Unidos** sólo en los informes de dos grupos especiales se ha estudiado la cuestión de si se debe considerar que una "medida" está comprendida en el mandato del grupo especial.¹⁰⁰ En los informes de cierto número de anteriores grupos especiales se ha estudiado el asunto conexo, pero diferente, de si determinadas "cuestiones" o "alegaciones" están comprendidas en el mandato del grupo especial.¹⁰¹ En opinión de los Estados Unidos, esas decisiones previas demostraban que los grupos especiales habían excluido solamente las medidas, reclamaciones y cuestiones que quedaban fuera de los parámetros de la diferencia, tal como lo entendían las partes en el momento en que se estableció el mandato del grupo especial.

3.30 El **Japón** afirma que los límites de la jurisdicción de un grupo especial están definidos por su mandato, que en este caso se refiere a la cuestión especificada en la petición de establecimiento del Grupo Especial. Así pues, los grupos especiales deben centrarse en la redacción exacta del mandato a fin de determinar exactamente sus atribuciones. Las alegaciones referentes a puntos suscitados por los Estados Unidos en su primera comunicación pero no mencionados en la petición de establecimiento de un grupo especial debían rechazarse desde el primer momento por estar fuera del ámbito del mandato del Grupo Especial.

3.31 Los **Estados Unidos** sostienen que su petición de establecimiento de este Grupo Especial no difiere mucho, en el grado de detalle con que se formuló, de otras solicitudes de establecimiento de grupos especiales de la OMC. La solicitud de establecimiento de un grupo especial en el asunto relativo a *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos ("CE - Bananos")*, de abril de 1996, se limitaba a indicar que el régimen había sido establecido por un reglamento de la CE, así como por disposiciones legislativas, reglamentos y medidas administrativas posteriores, y que el régimen y las medidas conexas parecían ser incompatibles con las disposiciones de los Acuerdos de la OMC. Los Estados Unidos adoptan la posición de que, dada la naturaleza de las medidas de distribución en el mercado de películas y papel fotográficos de consumo adoptadas por el Japón, era necesario que los Estados Unidos describiesen esas medidas en términos similares.

¹⁰⁰En el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, el Grupo Especial rechazó la propuesta inclusión de una nueva medida, la Ley de Medidas Fiscales Especiales, que no guardaba relación con la medida que se había discutido en las consultas y se había mencionado en la petición de establecimiento de un grupo especial, a saber, la Ley del Impuesto sobre las Bebidas Alcohólicas del Japón. Informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/R, párrafo 6.5. En el asunto *Estados Unidos - Bebidas alcohólicas*, el Grupo Especial adoptó un acuerdo de las partes sobre las medidas que debían considerarse, pero rechazó la petición del Canadá de que se incluyeran en el mandato "las medidas que puedan entrar en vigor durante las celebraciones del Grupo Especial". IBDD 39S/242, 266, párrafo 3.5.

¹⁰¹Véanse, por ejemplo, el informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Denegación del trato de nación más favorecida con respecto al calzado, distinto del de caucho, procedente del Brasil*, adoptado el 19 de junio de 1992, IBDD 39S/150, 174, párrafo 6.2 (en el que se rechazan dos nuevas "cuestiones" planteadas en relación con el artículo X y con los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo XXIII; el informe del Grupo Especial que estudió el asunto *Estados Unidos - Restricciones a la importación de azúcar*, adoptado el 7 de noviembre de 1990, IBDD 37S/255, 266, párrafo 3.19 (en el que se rechaza un intento de incluir una nueva "cuestión" relacionada con el artículo XIII), y el informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salmón noruego*, ADP/87, 99, párrafo 336 (en el que se rechaza una tentativa de incluir una nueva "reclamación" basada en el artículo III, cuando las reclamaciones existentes se referían al Acuerdo Antidumping). Véase también el informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Artículo 377 de la Ley Arancelaria de 1930*, adoptado el 7 de noviembre de 1989, IBDD 36S/402, 448, párrafo 5.5 (en el que se aceptan dos nuevos argumentos de la CEE relativos a los procedimientos legales).

3.32 El **Japón** explica su posición en lo que concierne a las diferencias entre las cuestiones planteadas en este asunto y las cuestiones suscitadas en el asunto de las *CE - Bananos*. En contra de lo que afirman los Estados Unidos, la petición de establecimiento de un grupo especial en este asunto difiere considerablemente, a juicio del Japón, de la solicitud de establecimiento de un grupo especial en el asunto *CE - Bananos*. En la petición de establecimiento de un grupo especial para el asunto *CE - Bananos* se identificó evidentemente la reglamentación básica de la CE en litigio por la que se estableció el "régimen" de los bananos y se hizo referencia a "la legislación, los reglamentos y las medidas administrativas posteriores de la CE que perfeccionaron y aplicaron el reglamento básico". En cambio, en el asunto que se examina, la esencia de las propias medidas en cuestión se presenta con expresiones tan poco claras como "contramedidas relativas a la liberalización", expresión creada por los Estados Unidos, y muchas de las medidas alegadas no son el tipo de medidas que "perfecciona[n] y aplica[n] el reglamento básico", sino que se presentan con expresiones vagas e indefinidas tales como "entre ellas" y "Otras medidas conexas, incluidas las directrices pertinentes".

3.33 El Japón argumenta además que, aunque en el informe del Grupo Especial que estudió el asunto *CE - Bananos* se afirma que "el ESD se debe interpretar de manera tal que se impulse la pronta solución de las diferencias, sin adoptar una lectura de sus disposiciones que prolongue innecesariamente las diferencias", si se hace excesivo hincapié en la prontitud de la solución sin tener debidamente en cuenta la carga impuesta a la parte demandada se puede dar lugar a abusos del sistema de solución de diferencias y se puede menoscabar seriamente el debido funcionamiento del sistema. El Japón afirma que el ESD ha de interpretarse de forma que responda a la finalidad de la justa solución de diferencias.

3.34 Los **Estados Unidos** instan al Grupo Especial a que incluya en su mandato las medidas a las que se refieren las objeciones de procedimiento del Japón:

- 1) porque se había dado al Japón un aviso suficiente de las medidas involucradas en la petición de los Estados Unidos;
- 2) porque el Japón no ha objetado que alguna de las medidas no sea una medida "conexa" de las medidas que se discutieron en las consultas y se identificaron en la petición de establecimiento de un grupo especial, y
- 3) por la naturaleza de las propias medidas.

a) Aviso suficiente

3.35 Desde el punto de vista del objeto y el fin del párrafo 2 del artículo 6, los **Estados Unidos** argumentan que su solicitud de establecimiento de un grupo especial fue más que suficiente, habida cuenta de la constatación a que llegó el Órgano de Apelación, en su informe sobre la diferencia *Brasil - Coco desecado*, de que "el mandato cumple un importante objetivo en cuanto al debido proceso, a saber, proporciona a las partes y a los terceros información suficiente con respecto a las reclamaciones que se formulan en la diferencia con miras a darles la oportunidad de responder a los argumentos del reclamante".¹⁰²

¹⁰²*Brasil - Coco desecado*, WT/DS22/AB/R, página 25. Véase también *Estados Unidos - Salmón*

3.36 En la diferencia que se estudia, los Estados Unidos afirman que al Japón no se le negó la oportunidad de responder a los argumentos de los Estados Unidos. Como lo demuestra su primera comunicación, el Japón comprendía el problema por el que reclamaban los Estados Unidos. El Japón tuvo seis semanas para responder a la primera comunicación de los Estados Unidos, lo que representa el doble del plazo máximo fijado en el calendario propuesto en el ESD para la labor de los grupos especiales. Si al incluirse en la primera comunicación de los Estados Unidos las nueve medidas a las que se refieren las objeciones de procedimiento del Japón se hubiera irrogado algún perjuicio al Japón, los Estados Unidos argumentan que ese perjuicio ha quedado reparado por el plazo extraordinariamente largo de que dispuso el Japón para preparar su primera comunicación.

3.37 El **Japón** responde que, incluso si hubiera tenido más tiempo para preparar su primera comunicación, ello no excusaría la infracción del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Además, con la información comunicada después de presentarse la petición de establecimiento de un grupo especial no se remedia el daño sufrido por terceros que podrían haber adoptado, en relación con su participación o su no participación, una decisión diferente de la que tomaron basándose en las cuestiones concretas planteadas en esa petición. El Japón pone también de relieve los cuatro puntos siguientes. Primero, una comunicación escrita no sustituye a la función de aviso requerida por el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Segundo, la falta de especificidad de la solicitud de establecimiento de un grupo especial obliga a la parte demandada a realizar un gran volumen de trabajo para preparar su defensa, lo que se podría evitar si aquella solicitud fuera suficientemente concreta. Es lesivo e injusto obligar a la parte demandada a llevar a cabo una labor que después puede resultar innecesaria y, dada la limitación de los recursos y del tiempo disponibles, coartar su capacidad para defenderse adecuadamente. Tercero, la primera comunicación de los Estados Unidos incluía medidas tales como la notificación de contratos internacionales, la financiación por la SMEA y los préstamos del Banco de Desarrollo del Japón, cuya inclusión no podía prever el Japón ni siquiera después de extensos preparativos. Finalmente, ni siquiera en la primera comunicación de los Estados Unidos se aclaraba contra qué medida se reclamaba. Incluso la lista de las "medidas" presentada por los Estados Unidos en respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial en su primera reunión sustantiva incluía expresiones vagas tales como "reglamentos y medidas administrativas conexos, incluyendo las medidas locales conexas".

3.38 Los **Estados Unidos** afirman que todas las medidas en cuestión son elementos del plan japonés de contramedidas relativas a la liberalización; seis son "medidas relativas a la distribución, entre ellas [...]," las medidas identificadas en el cuerpo y en el apéndice A de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, y tres son notificaciones hechas por la JFTC con arreglo a la Ley de Premios o a la Ley Antimonopolio identificadas en el cuerpo de esa solicitud de los Estados Unidos. Según los Estados Unidos, en su petición de establecimiento de un grupo especial se enunciaba explícita y claramente el problema que los Estados Unidos pedían que examinase el grupo especial y se daba al Japón y a los terceros suficiente información sobre las reclamaciones que se hacían en esta diferencia, a fin de que el Japón y los terceros respondieran plenamente a los Estados Unidos.

b) Medidas conexas

3.39 Según los Estados Unidos, en esta diferencia las medidas que el Japón desearía que el Grupo Especial excluyese de su examen forman parte integrante del conjunto de las contramedidas relativas a la distribución y a los premios, fueron estudiadas en detalle durante las consultas y, por consiguiente, no quedan fuera de los parámetros de la diferencia tal como entienden ésta las partes.

3.40 El **Japón** pide al Grupo Especial, que excluya las expresiones vagas y excesivamente amplias utilizadas por los Estados Unidos en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, por ser incompatibles con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Sólo se debe considerar que se han sometido correctamente al Grupo Especial las "medidas" mencionadas expresamente en la petición de establecimiento de un grupo especial. En la reunión del OSD de 16 de octubre de 1996, en la que se creó el Grupo Especial, el Japón expresó su gran preocupación por los problemas de procedimiento que planteaba la solicitud de los Estados Unidos de que se estableciese un grupo especial, habida cuenta de lo dispuesto en el ESD, y se reservó su derecho a pedir al Grupo Especial que adoptase una decisión al respecto.¹⁰³

3.41 En particular, a juicio del Japón, las "contramedidas relativas a la liberalización" a las que se refieren los Estados Unidos en su petición de establecimiento de un grupo especial no constituyen un conjunto de medidas concretas, pues esa expresión es una denominación genérica, y son demasiado generales y ambiguas para ser consideradas como "medidas concretas" en el sentido del párrafo 2 del artículo 6. El apéndice A, en el que los Estados Unidos enumeraron lo que creen que son "medidas relativas a la distribución", contiene una medida que el Japón no puede identificar: la "Orientación administrativa para la promoción de la racionalización del sistema de distribución, 1966".

3.42 Los **Estados Unidos** afirman que en su solicitud de establecimiento de un grupo especial emplearon la expresión "medidas relativas a la distribución" para referirse a la serie de medidas utilizadas a fin de poner en práctica la política japonesa de reestructuración del sistema de distribución de material fotográfico en unos canales de distribución excluyentes. Los Estados Unidos incluyeron el apéndice A en su petición de establecimiento de un grupo especial para indicar los tipos de medidas que estaban comprendidas en la expresión "medidas relativas a la distribución", aun cuando, a juicio de los Estados Unidos, el Japón habría comprendido perfectamente el significado de esa expresión habida cuenta de las consultas que habían celebrado las partes.

3.43 El **Japón** afirma que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial hay otras referencias que implican que los Estados Unidos no han identificado todavía las medidas concretas en litigio; por ejemplo, expresiones tales como "entre ellas", que figura en el primer párrafo de esa solicitud, "Otras medidas conexas, incluidas las directrices pertinentes", que aparece en el apéndice A, y "otras medidas conexas", que figura al final del primer párrafo de la solicitud.

3.44 Los **Estados Unidos** responden que las expresiones "medidas [...], entre ellas [...]", que figura en las líneas tercera y cuarta del primer párrafo, y "Otras medidas conexas, incluidas las directrices pertinentes", que aparece al final del apéndice A, indican que el apéndice A es una lista ilustrativa, no exhaustiva, de las medidas relativas a la distribución que el Japón utilizó para cerrar los principales canales de distribución japoneses a las películas y el papel importados. Las palabras "y otras medidas conexas" que figuran al final del primer párrafo se refieren a las modificaciones, reglamentos, orientaciones administrativas, notificaciones y estudios que el Japón aplicó en relación con:

- a) la Ley de Grandes Tiendas;
- b) las medidas especiales para el ajuste del comercio al por menor;
- c) la Ley de Premios;
- d) las medidas adoptadas con respecto al personal volante con arreglo a la Ley Antimonopolio;

¹⁰³WT/DSB/M/24.

- e) la Ley de Reforma de la Empresa en determinadas ramas de actividad, y
- f) la Ley por la que se establece el Ministerio de Comercio Exterior y de Industria.

3.45 El **Japón** señala que los Estados Unidos continúan utilizando expresiones vagas en su respuesta a la petición del Grupo Especial de que aclare sus reclamaciones. La respuesta contenía expresiones tales como "incluyendo los actos conexos destinados a aplicar las recomendaciones de las Directrices", "incluyendo los actos destinados a aplicar las recomendaciones" y "los reglamentos y medidas administrativas conexos, incluyendo las medidas locales conexas". Como estas expresiones difícilmente indican "medidas concretas", el Japón critica que los Estados Unidos sigan sin aclarar el alcance de sus reclamaciones y subraya que no se debe permitir que la parte reclamante plantee continuamente cuestiones adicionales en las actuaciones de un grupo especial.

3.46 Dado que, según los **Estados Unidos**, el Japón no niega que las medidas con respecto a las cuales formula objeciones de procedimiento sean "conexas" de las medidas indicadas expresamente por los Estados Unidos en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, el Grupo Especial debe considerar que esas medidas conexas están comprendidas en su mandato.

3.47 El **Japón** afirma que los nueve puntos contra los que ha formulado objeciones de procedimiento, así como las normas sobre la publicidad mediante ventas con pérdida, no son medidas "conexas" de las que están correctamente sometidas al Grupo Especial. Con respecto al argumento de los Estados Unidos de que el Japón no negó suficientemente pronto que las medidas fueran conexas, el Japón responde que, como los Estados Unidos adujeron por primera vez ese argumento en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, el Japón no podía responder hasta ese momento. El Japón afirma también que los Estados Unidos deben soportar la carga de demostrar el carácter conexo de las medidas no mencionadas expresamente en la petición de establecimiento de un grupo especial. El Japón no debe tener la carga de demostrar lo contrario. Los Estados Unidos han hecho reclamaciones generales sobre esos puntos, pero el Japón sostiene que los Estados Unidos no han identificado las medidas correctamente sometidas al Grupo Especial de las que son "conexas" estas medidas.

3.48 En especial, el Japón afirma que varias de las medidas a las que se refieren sus objeciones de procedimiento no guardan ninguna relación seria con las reclamaciones de los Estados Unidos referentes a las políticas japonesas en materia de distribución, grandes tiendas o promoción de las ventas. En particular, el Japón sostiene lo siguiente:

2-3) *Financiación por la SMEA y por el Banco de Desarrollo del Japón:* El Japón recuerda que la defensa esgrimida por los Estados Unidos es que la mera expresión "apoyo positivo" que figuraba en el Plan Básico de 1971 debería haber sido suficiente para poner sobre aviso al Japón en lo que se refería a los programas de financiación por la SMEA y por el Banco de Desarrollo del Japón. Con respecto a la alegación de los Estados Unidos de que durante las consultas señalaron que el Plan Básico de 1971 se orientaba a los "incentivos financieros", el Japón señala que, con arreglo a sus notas y a lo que recordaba, esa cuestión no se planteó nunca durante las consultas. El Japón declara que los Estados Unidos están buscando frases aisladas en los documentos para excusar el hecho de que no especificasen qué medidas estaban en litigio en esta diferencia. En opinión del Japón, la expresión "apoyo positivo" es demasiado vaga para poner seriamente sobre aviso al Japón o para establecer relación alguna entre las medidas identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y las medidas atacadas en definitiva por los Estados Unidos.

4-5) "*Medidas*" tomadas por el Comité de Materiales Fotosensibles y Directivas dadas con arreglo a la Ley de Grandes Almacenes: El Japón señala que los propios Estados Unidos han suprimido estas cuestiones de entre los asuntos que pide que estudie el Grupo Especial.

6) *Notificación de contratos internacionales*: El Japón señala que, en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos, la única cuestión mencionada con respecto a la Ley Antimonopolio eran las medidas relativas al personal volante, cuestión que no guarda relación con la prescripción referente a la notificación de contratos internacionales contenida en la Ley.

3.49 El Japón concluye que el Grupo Especial debe excluir del ámbito de su mandato las expresiones vagas y excesivamente amplias y que sólo se debe considerar que están correctamente sometidas al Grupo Especial las "medidas" mencionadas expresamente en la petición de establecimiento de un grupo especial. De lo contrario, carecerían de sentido el alcance de la solicitud de establecimiento de un grupo especial y, por consiguiente, el propio mandato. Si los Estados Unidos necesitaban más tiempo para traducir o evaluar la documentación en japonés, podrían simplemente haber formulado más tarde su petición de establecimiento de un grupo especial. Cuando la parte demandante llega a la fase de las actuaciones de un grupo especial, ha de estar dispuesta a identificar las medidas concretas a que se refiere su reclamación. El Japón insiste en que los esfuerzos de los Estados Unidos por incluir vagas expresiones generales son contrarios a los principios básicos del proceso de solución de diferencias de la OMC.

c) **Naturaleza de las medidas**

3.50 Los **Estados Unidos** afirman además que el Japón sabía que los Estados Unidos reclamaban por un conjunto de medidas, no por una medida única, que llevaban a la creación de un sistema de distribución excluyente para los productos fotográficos de consumo. Si el Japón hubiera puesto en práctica mediante leyes y reglamentos transparentes sus políticas en materia de distribución, los Estados Unidos no habrían tenido tantas dificultades para describir en su solicitud de establecimiento de un grupo especial las medidas relativas a la distribución. Por consiguiente, los Estados Unidos afirman que los medios que han elegido para describir esas medidas resultaron necesarios por la naturaleza de las propias medidas. Los Estados Unidos han tardado años en comprender plenamente el laberinto japonés de contramedidas relativas a la liberalización y continúan aprendiendo cada día, en particular los nombres y las aplicaciones de otras medidas conexas que constituyen otros tantos ladrillos en el muro proteccionista del Japón. A juicio de los Estados Unidos, el Japón ha utilizado una extraordinaria combinación de medidas que han sido difíciles de identificar, y la labor de encajar las piezas de ese rompecabezas ha sido sumamente difícil. Si se rechazan las medidas en cuestión por considerar que rebasan el mandato del Grupo Especial, se premiaría al Japón por la falta de transparencia de su enfoque del proteccionismo, se daría a las partes demandadas un incentivo para retener información en las consultas y se impediría que los Estados Unidos obtuvieran una solución completa de un problema que el Japón comprende perfectamente. Los Estados Unidos sostienen que el rechazar el examen de las medidas en cuestión no respondería ni a la letra ni al espíritu del ESD.

3.51 El **Japón** señala que las alegaciones de los Estados Unidos sobre la naturaleza de las medidas se ven socavadas por la amplitud y el detalle de la comunicación de los Estados Unidos, dado que, en los millares de páginas del apéndice de su comunicación, los Estados Unidos han presentado traducciones de los informes y de otros documentos que consideran de interés a los efectos de las diversas políticas del Japón. Todas las políticas se han publicado y están públicamente disponibles, por lo que esas políticas que se afirma que son opacas son en realidad fácilmente accesibles para el público. El Japón señala que los

Estados Unidos no tuvieron ningún problema para identificar todo y para concretar todo perfectamente sólo varias semanas después de redactar su solicitud de establecimiento de un grupo especial. El hecho de que los Estados Unidos no estudiaran esa documentación antes no significa de modo alguno que no pudieran haberlo hecho. El Japón afirma que la reclamación de los Estados Unidos parece basarse esencialmente en la idea de que para pedir que se establezca un grupo especial no es necesario esperar a saber por qué se reclama. El Japón subraya que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que los Estados Unidos esperen a poder identificar exactamente las medidas concretas en litigio.

IV. RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS

4.1 Las reclamaciones formuladas por los Estados Unidos se refieren a tres amplias categorías de medidas: 1) las medidas relativas a la distribución, que según se afirma alentaron y facilitaron la creación de unas estructuras de mercado para las películas y el papel fotográficos en las que las importaciones quedan excluidas de los canales de distribución tradicionales; 2) la Ley de Grandes Tiendas, que según se alega restringe el crecimiento de un canal de distribución alternativo para las películas fotográficas, y 3) las restricciones impuestas por la Ley de Premios a los premios y a las representaciones que inducen a error, restricciones que según se afirma colocan en situación de desventaja a las importaciones al restringir las promociones de las ventas.

A. "CONTRAMEDIDAS" RELATIVAS A LA DISTRIBUCIÓN

4.2 Los **Estados Unidos** argumentan esencialmente que, al principio de la Ronda Kennedy, en 1963, los fabricantes nacionales y extranjeros distribuían las películas y el papel fotográficos por conducto de los mayoristas primarios del Japón, los cuales, a su vez, los vendían a otros mayoristas o minoristas. Los fabricantes de material fotográfico competían entre sí para comercializar sus productos por conducto de los mismos mayoristas. Los fabricantes tanto extranjeros como japoneses trabajaban con muchos de los distribuidores del Japón. Ahora bien, a mediados del decenio de 1970, cuando habían desaparecido muchos obstáculos formales al comercio, los poderes públicos japoneses habían alterado fundamentalmente las relaciones entre los fabricantes y los mayoristas. Para entonces, todos los principales mayoristas del Japón comerciaban exclusivamente en productos japoneses. Los Estados Unidos afirman que, hasta la fecha, ninguna empresa extranjera ha conseguido penetrar en esos canales de distribución cerrados.

4.3 Según los Estados Unidos, cuando resultó inminente la liberalización de las condiciones del comercio internacional, el MITI y los fabricantes japoneses reconocieron que, en muchos casos, las empresas extranjeras estaban en condiciones no sólo de ofrecer productos competitivos sino también de desplegar mayores recursos y unos conocimientos en materia de gestión superiores en la esfera de la distribución y de la comercialización. El MITI preveía que esas ventajas de las empresas extranjeras podrían crear una seria competencia a los fabricantes japoneses y a sus productos y que las empresas extranjeras podrían desplazar a los fabricantes nacionales en los planos de la venta al por mayor y al por menor. En consecuencia, los funcionarios del MITI y los fabricantes japoneses idearon conjuntamente un plan para reorganizar el sistema de distribución japonés al tiempo que lo ponían bajo el control de los fabricantes nacionales. Con arreglo a esta política, que se denominó "sistematización de la distribución", el MITI trató de reforzar los canales de distribución vertical que iban de los fabricantes a los mayoristas y luego a los minoristas a fin de establecer unas cadenas de distribución de los mayoristas y de los minoristas que comerciasen exclusivamente en los productos de un fabricante nacional determinado.

4.4 Los Estados Unidos alegan que el MITI actuó de tres formas para vincular más estrechamente los distribuidores a los fabricantes nacionales:

Primero, el MITI promovió la utilización de unas condiciones de transacción que llevasen a que un distribuidor dado vendiera los productos de solamente un fabricante nacional: descuentos por cantidad, rebajas, condiciones de pago normalizadas y plazos para el pago reducidos. Los descuentos y las rebajas alentaban a los mayoristas a comprar un mayor volumen de mercancías a un número menor de proveedores. Las condiciones de pago normalizadas y los plazos para el pago reducidos limitaban las oportunidades de que los mayoristas trataran de obtener mejores tipos de crédito de otros proveedores. Esto dejaba a los

mayoristas en situación de mayor dependencia y vulnerabilidad con respecto a las condiciones de crédito ofrecidas por el fabricante con quien operaban primordialmente.

Segundo, el MITI instó al sector del material fotográfico a que compartiese instalaciones, servicios y actividades, por ejemplo almacenes y rutas de distribución. Los poderes públicos ofrecieron subvenciones, servicios de expertos y otras ventajas para inducir a las empresas a concertar más acuerdos de cooperación.

Tercero, el MITI llegó a la conclusión de que estableciendo unos vínculos comunes en materia de información y de informática se estrecharían las relaciones entre cada fabricante japonés y los mayoristas y minoristas que comerciaban en sus productos. En consecuencia, el MITI orientó a los fabricantes y a los mayoristas para que utilizasen unas bases de datos normalizadas, unos pedidos comerciales normalizados y una información financiera normalizada.

4.5 Los Estados Unidos afirman además que, al mismo tiempo, el MITI trató de estrechar los lazos entre los elementos horizontales del sistema de distribución. El MITI trató de unir a los minoristas en "cadenas independientes" que operarían con fabricantes japoneses vinculados. El principal resultado de ello sería la unión de laboratorios fotográficos anteriormente independientes en nuevos grupos de minoristas o mayoristas japoneses o en un consorcio que trabajaría con un solo fabricante japonés.

4.6 El **Japón** responde que la finalidad de las políticas del MITI en materia de distribución no era cerrar el paso a las importaciones sino modernizar el sector japonés de la distribución y ayudarlo a hacer frente a la competencia extranjera a que daría lugar la liberalización. Ningún elemento de las políticas de distribución del MITI o de ninguna otra de las denominadas "contramedidas relativas a la liberalización" contribuía en modo alguno a alentar o facilitar la creación de una estructura de mercado excluyente que discriminase contra las películas o el papel fotográficos importados. Como las políticas del MITI en cuestión no dicen de hecho nada sobre el fomento de la distribución de una sola marca de películas, los Estados Unidos se esfuerzan por establecer alguna vinculación entre las políticas del MITI y la estructura de mercado que es el principal objetivo de sus reclamaciones. El Japón afirma, no obstante, que los argumentos de los Estados Unidos sobre las "contramedidas relativas a la distribución" se derrumban cuando se enfrentan a la realidad de ese mercado.

4.7 El Japón contesta además que la preocupación del MITI por modernizar el sector japonés de la distribución viene existiendo ininterrumpidamente desde hace más de 30 años, incluyendo los períodos que precedieron y que siguieron a la liberalización de capitales. Según el Japón, el MITI tenía diversas razones para fomentar la modernización de la distribución. En un principio, el MITI trató de elevar la productividad, relativamente baja, del sector de la distribución, con objeto de aliviar la creciente escasez de mano de obra y la continua subida de los precios de consumo que se produjeron a fines del decenio de 1960. En la medida en que las políticas de modernización de la distribución del MITI eran una reacción a la liberalización de capitales, la finalidad del MITI era elevar la eficiencia y la competitividad de un sector de distribución relativamente atrasado. El objetivo era competir más eficazmente con los nuevos competidores extranjeros. El MITI no estaba tratando de impedir que las importaciones disfrutasen de las ventajas, que según se afirmaba eran singulares, de los canales de distribución tradicionales. Por el contrario, el MITI consideraba que los canales de distribución tradicionales estaban en situación de desventaja en el plano de la competencia, por lo que trataba de subsanar sus defectos.

4.8 El Japón explica más concretamente que las políticas en materia de distribución adoptadas por el MITI en los decenios de 1960 y de 1970 estaban orientadas a la modernización, mediante medidas tanto de racionalización como de sistematización. En cuanto a las políticas de racionalización, el objetivo perseguido consistía en acabar con las prácticas comerciales anticuadas tradicionales, que se consideraba que eran económicamente irracionales. En el sector de las películas, el MITI publicó en 1970 las Directrices para la racionalización de las condiciones de transacción, en las que se desalentaba expresamente la utilización de rebajas y no se pedía que se fijasen plazos más cortos para el pago. Así pues, en opinión del Japón esas políticas no guardaban relación con el establecimiento de sistemas de distribución de una sola marca y eran contrarias al establecimiento de esos sistemas.

4.9 Además, el Japón argumenta que la teoría de los Estados Unidos tropieza con problemas insolubles en cuanto a las fechas. Tres de los cuatro principales mayoristas primarios de Fuji distribuían ya una sola marca en 1968, dos años antes de publicarse las Directrices. El cuarto mayorista primario de Fuji, si bien no pasó a distribuir una sola marca hasta después de publicarse las Directrices, adoptó esa decisión empresarial privada una vez que Kodak se hubo negado expresamente a tratar directamente con los mayoristas primarios. En cuanto al otro fabricante nacional, Konica, todos sus mayoristas primarios eran distribuidores de una sola marca en 1955. Así pues, no había ninguna relación de causalidad entre las Directrices de 1970 y el establecimiento de sistemas de distribución al por mayor de una sola marca en el sector de las películas fotográficas.

4.10 El Japón explica luego que el segundo objetivo de las políticas de modernización de la distribución del MITI era la sistematización.¹⁰⁴ Esas políticas fomentaron la adopción de formularios y procedimientos normalizados y la utilización cada vez mayor de la tecnología informática. En el sector de las películas, un grupo de estudio de una sociedad pública publicó a ese respecto en 1975 un manual encargado por el MITI. Según el Japón, se creía que la sistematización de la distribución facilitaría, en vez de excluir o desalentar, la entrada de compañías extranjeras, porque la normalización aminoraría las dificultades de adaptarse a centenares o millares de formas distintas de hacer negocios.

4.11 El Japón señala que en las alegaciones de los Estados Unidos se olvida la fecha en que se tomaron las medidas alegadas y lo que realmente ocurrió en el mercado. Según el Japón, la distribución de una sola marca se manifestaba ya como una tendencia en esa rama de actividad antes de que se aplicasen las medidas alegadas. Además, Fuji no estableció su primera conexión con un mayorista primario hasta 1989, 14 años después de haberse adoptado la medida oficial alegada. Sencillamente no había ninguna relación de causalidad entre las políticas de sistematización del MITI y las decisiones de los mayoristas primarios sobre qué marcas de películas iban a trabajar.

4.12 El Japón sostiene también que las estructuras del mercado japonés de las películas y el papel fotográficos no tienen absolutamente nada de inusitado. La distribución al por mayor de una sola marca de películas es una práctica comercial corriente que prevalece en todos los grandes mercados del mundo. Análogamente, en todo el mundo hay conexiones entre los fabricantes de materiales fotosensibles y los laboratorios fotográficos. La existencia generalizada de esas estructuras de mercado en todo el mundo se debe a factores relacionados con el mercado y no a medidas de los poderes públicos.

¹⁰⁴Como se señala más abajo, el Japón argumenta que el MITI distinguía entre las políticas de racionalización y las políticas de sistematización. Los Estados Unidos utilizan una sola expresión, "sistematización", para abarcar ambos conceptos.

4.13 El Japón señala que el MITI continúa hoy día tratando de promover la organización de la distribución. Con ese fin, en 1990 el MITI publicó unas directrices para la distribución en las que se abordaron de nuevo los mismos tipos de prácticas "irracionales" en materia de distribución que en las Directrices de 1970; por ejemplo, rebajas poco claras, gran rendimiento y envío de empleados a los clientes. Ahora bien, en esa ocasión una de las principales razones por las que se abordaban tales prácticas era el *fomento* de las importaciones. Por su parte, los Estados Unidos han apoyado enérgicamente las Directrices de 1990. En fecha tan reciente como noviembre de 1996, durante la tramitación de estas actuaciones, los Estados Unidos instaron expresamente al MITI a que "mantuviese [...] la adhesión de los círculos mercantiles japoneses" a esas Directrices y a que informase al respecto. A juicio del Japón, es notable la incoherencia intrínseca de la posición de los Estados Unidos, porque los Estados Unidos están simultáneamente instando a las empresas japonesas a que sigan la orientación administrativa actual sobre la racionalización de las prácticas en materia de distribución y argumentando ante este Grupo Especial que la orientación similar dada hace 20 años era parte integrante de una conspiración contra las importaciones.

B. LEY DE GRANDES TIENDAS

4.14 Los **Estados Unidos** argumentan que las grandes tiendas continúan siendo un canal de distribución alternativo potencialmente importante, pese a la reorganización de las operaciones al por mayor efectuada por los poderes públicos del Japón en el sector del material fotográfico. A fines del decenio de 1960, el número de supermercados y de otras tiendas de autoservicio estaba aumentando rápidamente, y, en opinión de los Estados Unidos, esos grandes minoristas ofrecían a los fabricantes extranjeros, a los que estaba vedada la red de distribución primaria, una alternativa parcial a los mayoristas. Los Estados Unidos afirman que las grandes tiendas han comerciado en productos importados, entre ellos las películas, más frecuentemente que las tiendas pequeñas y han sido menos sensibles que éstas a la presión de los fabricantes nacionales. Si se permitiera que tales tiendas proliferasen en todo el Japón, los mayoristas perderían importancia y los fabricantes extranjeros podrían eludir el sistema de distribución, que adolece de puntos de estrangulamiento. Los Estados Unidos afirman que el Japón, en respuesta a esa amenaza, empezó en 1967 y 1968 a imponer frenos a la expansión de las grandes tiendas y finalmente promulgó la Ley de Grandes Tiendas en 1973. Esa Ley impone un oneroso proceso para la apertura y la expansión de los grandes establecimientos minoristas.

4.15 El **Japón** explica que la Ley de Grandes Tiendas refleja una política japonesa de larga data (que se remonta a la promulgación de la Ley de Grandes Almacenes de 1956) consistente en regular las grandes tiendas para preservar la existencia de diversos competidores, pequeños, medianos y grandes, política que también se aplica en otros países. El Japón afirma que la Ley no se refiere a los productos en general ni a las películas fotográficas en particular. La Ley no regula qué productos pueden vender los grandes minoristas, ni tiene en cuenta qué productos vende un minorista dado para determinar si es necesario introducir ajustes y qué ajustes es preciso hacer. En consecuencia, a juicio del Japón, la Ley de Establecimientos Minoristas en Gran Escala no puede modificar las condiciones de competencia en detrimento de ningún producto importado, en especial las películas fotográficas. En cuanto al argumento de los Estados Unidos de que es más probable que las grandes tiendas vendan productos de importación, en opinión del Japón los minoristas, sean grandes o pequeños, al escoger las marcas que van a vender se guían por el objetivo de maximizar sus beneficios; no hay ninguna razón para creer que el tamaño de las tiendas altera en modo alguno la rentabilidad de un producto determinado. Así pues, no hay ninguna diferencia entre ellos a la hora de elegir los productos en que van a comerciar. Además, de hecho no existe ninguna correlación entre el tamaño de una tienda

y la probabilidad de que comercie en marcas de películas fotográficas extranjeras, aunque de los resultados de los estudios sobre el mercado no se puede deducir una relación de competitividad. El Japón señala asimismo que la legislación se ha liberalizado considerablemente en los últimos años y es más favorable a las importaciones ahora que en la fecha de cualquiera de las concesiones arancelarias pertinentes.

C. "CONTRAMEDIDAS" RELATIVAS A LA PROMOCIÓN

4.16 Los **Estados Unidos** argumentan que el Japón ha reforzado las contramedidas relativas a la distribución no sólo imponiendo restricciones legales a los establecimientos minoristas sino también instituyendo un sistema de medidas que limitan la forma en que los fabricantes, mayoristas y minoristas de material fotográfico pueden promover sus productos a fin de expandir sus ventas de películas y papel fotográficos en el mercado japonés mediante incentivos económicos y una enérgica publicidad. Los Estados Unidos afirman que las "contramedidas relativas a la promoción" han colocado en situación de desventaja a los fabricantes extranjeros de películas y papel fotográficos al coartar su capacidad para utilizar ciertos descuentos, obsequios, cupones y otros incentivos o para realizar campañas de publicidad innovadoras, particularmente cuando se estudian o se comparan los precios. Los Estados Unidos arguyen que el Japón ha aplicado esas contramedidas relativas a la promoción mediante la Ley de Premios y mediante ciertos reglamentos publicados por la JFTC con arreglo a la Ley Antimonopolio. Aunque esas medidas se aplican también a los productores nacionales de películas y papel fotográficos, los Estados Unidos sostienen que el Japón las ha impuesto con la intención de atacar dos aspectos de la competencia internacional representada por las importaciones extranjeras tras la liberalización del comercio, a saber: i) la fuerte capitalización y la competitividad en el plano de los costos de los fabricantes extranjeros y ii) su capacidad para traducir esos recursos en potentes estrategias de comercialización y enérgicas campañas de promoción.

4.17 El **Japón** responde que la Ley de Premios impone restricciones solamente a los premios excesivos y regula solamente las representaciones que inducen a error. Con objeto de proteger a los consumidores, la Ley de Premios está concebida para hacer frente eficazmente a las prácticas comerciales desleales y para alentar a los fabricantes a competir basándose ante todo en los precios y en la calidad, no en incentivos desleales o engañosos ni en representaciones que induzcan a error. El Japón subraya que la Ley no hace ninguna distinción entre los productos importados y los nacionales. El Japón argumenta además que la Ley de Premios no entorpece una vigorosa competencia basada en los precios y en campañas de promoción. Las ofertas a bajo precio no sólo están permitidas sino que, a juicio del Japón, están facilitadas por la Ley, y toda una serie de prácticas de promoción son compatibles con ella. Todas las empresas, tanto nacionales como extranjeras, vienen teniendo y continúan teniendo libertad para gastar todo el dinero que quieran en publicidad. Las empresas tienen libertad para utilizar cualquier expresión que deseen, siempre que no induzcan a engaño o a error a los consumidores. El Japón afirma también que no se ha impedido nunca a empresa alguna ofrecer obsequios de promoción o premios mediante sorteos y concursos, siempre que ello esté en consonancia con las normas fijadas de acuerdo con la legislación de protección de los consumidores. En opinión del Japón, esas normas no son más rígidas que las establecidas por leyes similares en otros muchos países. El Japón sostiene asimismo que, en algunos aspectos, las normas son de hecho menos rígidas que las vigentes en los Estados Unidos, dado que ciertos tipos de sorteos y de concursos que están prohibidos en los Estados Unidos están autorizados en el Japón.

4.18 Los **Estados Unidos** señalan que la JFTC y los gobiernos de las 47 prefecturas pueden adoptar medidas de aplicación con arreglo a la Ley de Premios. Además, la JFTC ha dado su sanción oficial a los denominados "códigos de competencia leal" promulgados por los "consejos de comercio leal" del sector privado. Los Estados Unidos también aducen

que los "consejos de comercio leal" están facultados para disciplinar a los miembros que infringen los códigos, para lo cual frecuentemente adoptan medidas coercitivas e imponen penas pecuniarias. Los Estados Unidos afirman asimismo que las normas establecidas por los consejos en sus códigos suelen ser adoptadas por la JFTC, que después aplica las mismas normas a entidades ajenas a esos consejos. Según los Estados Unidos, la Ley de Premios exime expresamente de la aplicación de la legislación antitrust las prácticas similares a cárteles de los consejos.

4.19 El **Japón** responde que los "códigos de competencia leal" y los "consejos de comercio leal" privados no guardan relación con este asunto porque ningún "código" o "consejo" se ocupa de las películas y el papel fotográficos. El Consejo de los Minoristas está encargado meramente de la aplicación del código contra las representaciones que inducen a error y no está facultado para aplicar la Ley de Premios ni puede restringir en modo alguno las ofertas hechas a bajo precio.

D. EFECTO COMBINADO DE LOS TRES CONJUNTOS DE MEDIDAS

4.20 *Contramedidas relativas a la distribución:* Los **Estados Unidos** afirman que las contramedidas relativas a la distribución actúan como un conjunto, es decir, que las contramedidas relativas a la distribución, actuando en combinación, infringen el párrafo 4 del artículo III, por una parte, y anulan o menoscaban ventajas resultantes del GATT en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII del GATT, por otra.

4.21 *Contramedidas relativas a la distribución en combinación con la Ley de Grandes Tiendas:* Los Estados Unidos afirman también que la Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas y las contramedidas relativas a la distribución, *en combinación*, anulan o menoscaban ventajas resultantes del Acuerdo General en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII.

4.22 *Restricciones aplicables a las grandes tiendas:* Los Estados Unidos afirman asimismo que la Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas *por sí solas*, en el contexto de un sistema de distribución cerrado, anulan o menoscaban ventajas resultantes del Acuerdo General en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII, además de lo que se ha indicado más arriba sobre la Ley de Grandes Tiendas aplicada en combinación con las contramedidas relativas a la distribución.

4.23 *Contramedidas relativas a la promoción:* Otra reclamación de los Estados Unidos es que las contramedidas relativas a la promoción, en conjunto y *por sí solas*, han anulado o menoscabado ventajas resultantes del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII, dado que, con la estructura de mercado existente en el Japón, los fabricantes extranjeros no tenían de hecho ningún acceso a los mayoristas primarios.

4.24 *Medidas relativas a la promoción, medidas relativas a la distribución y restricciones aplicables a las grandes tiendas:* Los Estados Unidos afirman también que las contramedidas relativas a la promoción, en conjunto, han tenido por efecto, *en combinación* con los esfuerzos de los poderes públicos japoneses por reestructurar el sistema de distribución mediante las contramedidas relativas a la distribución y las restricciones aplicables a las grandes tiendas, anular o menoscabar ventajas resultantes del GATT en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII.

4.25 El **Japón** sostiene que las reclamaciones de los Estados Unidos contra las tres categorías de medidas, cuando éstas surten efecto conjuntamente, no responden a los hechos ni son lógicas. Según el Japón, los Estados Unidos no han presentado pruebas

convincientes de que las medidas estuvieran destinadas a actuar en combinación ni de que de hecho actuasen en combinación. A juicio del Japón, las políticas en materia de distribución, la Ley de Grandes Tiendas y las medidas relativas a la promoción tienen objetivos de política muy diferentes y no estaban destinadas a operar conjuntamente.

4.26 *En resumen*, los **Estados Unidos** alegan lo siguiente:

- a) Las contramedidas relativas a la distribución, la Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas y las contramedidas relativas a la promoción, en combinación, anulan o menoscaban ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII.
- b) Las contramedidas relativas a la distribución, en conjunto, también:
 - i) infringen el párrafo 4 del artículo III y
 - ii) anulan o menoscaban ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII.
- c) La Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas también anulan o menoscaban ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII, en el contexto de la estructura de distribución restrictiva existente en el Japón.
- d) Las contramedidas relativas a la promoción, en conjunto, anulan o menoscaban ventajas en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo XXIII, en el contexto de la estructura de distribución restrictiva existente en el Japón.
- e) El hecho de que no se publicasen los actos de los consejos de comercio leal ni las medidas de aplicación tomadas por la JFTC, como tampoco la orientación dada por el MITI, por las autoridades de las prefecturas y por las autoridades locales en el contexto de la Ley de Grandes Tiendas o de los reglamentos locales conexas, por los que se establecen o modifican los criterios aplicables en el futuro, constituye, en cada caso, una infracción del párrafo 1 del artículo X.

4.27 El **Japón** rechaza todas estas reclamaciones de los Estados Unidos con respecto a las distintas alegaciones hechas, puesto que, a su juicio, ninguna de las medidas alegadas, considerada por separado, afecta negativamente a los productos importados o altera las condiciones de competencia con que se enfrentan los productos importados. El Japón subraya que las políticas relativas a la distribución, la Ley de Grandes Tiendas y las medidas conexas y las medidas relativas a la promoción, incluso aunque se consideren como "conjuntos de medidas" que surten efectos combinados, no redundan en modo alguno en detrimento de las importaciones porque si se combina nada con nada no se obtiene nada.

4.28 En la sección VI.F *infra* puede verse un análisis detallado de los argumentos de las partes con respecto a las alegaciones relativas a los tres conjuntos de medidas en combinación entre sí.

V. ARGUMENTOS FÁCTICOS DE LAS PARTES**A. "CONTRAMEDIDAS" RELATIVAS A LA DISTRIBUCIÓN****1. PANORAMA GENERAL**

5.1 Los **Estados Unidos** argumentan que, al principio de la Ronda Kennedy, en 1963, los fabricantes nacionales y extranjeros distribuían las películas y el papel fotográficos por conducto de los mayoristas primarios del Japón, los cuales, a su vez, los vendían a otros mayoristas o minoristas. Los fabricantes de material fotográfico competían entre sí para comercializar sus productos por conducto de los mismos mayoristas. Al igual que los fabricantes japoneses, los fabricantes extranjeros trabajaban con muchos de los distribuidores del Japón. Ahora bien, a mediados del decenio de 1970, cuando habían desaparecido muchos obstáculos formales al comercio, los poderes públicos japoneses habían alterado fundamentalmente las relaciones entre los fabricantes y los mayoristas. Para entonces, todos los principales mayoristas del Japón comerciaban exclusivamente en productos japoneses. La conclusión de los Estados Unidos es que, hasta la fecha, ninguna empresa extranjera ha conseguido penetrar en esos canales de distribución cerrados.

5.2 Los Estados Unidos afirman que, a partir de las concesiones arancelarias de la Ronda Kennedy, el Japón impuso leyes, reglamentos y medidas administrativas para reforzar la posición dominante de los fabricantes nacionales de material fotográfico de consumo y coartar las oportunidades de las que de otro modo dispondrían las importaciones. Aunque muchas de esas medidas no presentan las características típicas de la protección, es decir, aunque a primera vista no son discriminatorias contra las importaciones, cuando se consideran en su totalidad se comprueba que reflejan un sistema singular de gestión de la distribución y de la comercialización que ha colocado de forma generalizada en situación de desventaja al material fotográfico importado.

5.3 En particular, los Estados Unidos argumentan que, a medida que a fines del decenio de 1960 se fue aproximando la liberalización del comercio y de las inversiones, los poderes públicos y la industria del Japón empezaron a colaborar para crear la estructura de distribución que continúa existiendo actualmente. El argumento de los Estados Unidos es que esa situación del mercado japonés de material fotográfico no es resultado de las fuerzas del mercado, sino de una manipulación deliberada por los poderes públicos japoneses. Eso se hizo para contrarrestar los posibles efectos de la liberalización y de la consiguiente competencia de empresas extranjeras con mejores conocimientos técnicos en materia de distribución y de comercialización. Como resultado de ello, el MITI y los fabricantes japoneses empezaron conjuntamente a reorganizar el sistema de distribución japonés y, al mismo tiempo, a ponerlo bajo el control de los fabricantes nacionales, política que recibió el nombre de "sistematización de la distribución". El Japón hizo esto de tres maneras:

- i) El MITI promovió la utilización de unas condiciones de transacción que llevasen a que un distribuidor dado vendiera los productos de solamente un fabricante nacional: descuentos por cantidad, rebajas, condiciones de pago normalizadas y plazos para el pago reducidos. Los descuentos y las rebajas alentaban a los mayoristas a comprar un mayor volumen de mercancías a un número menor de proveedores. Las condiciones de pago normalizadas y los plazos para el pago reducidos limitaban las oportunidades de que los mayoristas trataran de obtener mejores tipos de crédito de otros proveedores.
- ii) El MITI instó al sector del material fotográfico a que compartiese

instalaciones, servicios y actividades, y los poderes públicos ofrecieron subvenciones, servicios de expertos y otras ventajas para inducir a las empresas a concertar más acuerdos de cooperación.

- iii) El MITI llegó a la conclusión de que estableciendo unos vínculos comunes en materia de información y de informática se estrecharían las relaciones entre cada fabricante japonés y los mayoristas y minoristas que comerciaban en sus productos.

5.4 El **Japón** responde que la finalidad de las políticas del MITI en materia de distribución no era cerrar el paso a las importaciones sino modernizar el sector japonés de la distribución y ayudarlo a hacer frente a la competencia extranjera a que daría lugar la liberalización. Ningún elemento de las políticas de distribución del MITI o de ninguna otra de las denominadas "contramedidas relativas a la liberalización" contribuía en modo alguno a alentar o facilitar la creación de una estructura de mercado excluyente que discriminase contra las películas o el papel importados. Como las políticas del MITI en cuestión no dicen de hecho nada sobre el fomento de la distribución de una sola marca de películas, los Estados Unidos se esfuerzan por establecer alguna vinculación entre las políticas del MITI y la estructura de mercado que es el principal objetivo de sus reclamaciones. El Japón afirma, no obstante, que los argumentos de los Estados Unidos sobre las "contramedidas relativas a la distribución" se derrumban cuando se enfrentan a la realidad de ese mercado.

5.5 El Japón señala que la preocupación del MITI por modernizar el sector japonés de la distribución viene existiendo ininterrumpidamente desde hace más de 30 años, incluyendo los períodos que precedieron y que siguieron a la liberalización de capitales. Durante todo ese tiempo, el MITI tenía diversas razones para fomentar la modernización de la distribución. En un principio, el MITI trató de elevar la productividad, relativamente baja, del sector de la distribución, con objeto de aliviar la creciente escasez de mano de obra y la continua subida de los precios de consumo. Esos objetivos de los poderes públicos no tenían nada que ver con los esfuerzos alegados por cerrar el paso a las importaciones.

5.6 El Japón argumenta que la inquietud por la liberalización de capitales viene simplemente a añadirse al conjunto, más amplio, de motivos de preocupación preexistentes de las autoridades por la necesidad de proceder a una modernización a fines del decenio de 1960. En la medida en que las políticas de modernización de la distribución adoptadas por el MITI eran una reacción a la liberalización de capitales, la finalidad del MITI era elevar la eficiencia y la competitividad de un sector de distribución relativamente atrasado, pero no entorpecer el acceso de las importaciones a ese sector. El objetivo era competir más eficazmente con los nuevos competidores extranjeros. El MITI no estaba tratando de impedir que las importaciones disfrutasen de las ventajas, que según se afirmaban eran singulares, de los canales de distribución tradicionales. Por el contrario, el MITI consideraba que los canales de distribución tradicionales estaban en situación de desventaja en el plano de la competencia, por lo que trataba de subsanar sus defectos. El Japón argumenta también que las políticas en materia de distribución adoptadas por el MITI en los decenios de 1960 y de 1970 estaban orientadas a la modernización, mediante medidas tanto de racionalización como de sistematización. En cuanto a las políticas de racionalización, el objetivo perseguido consistía en acabar con las prácticas comerciales anticuadas tradicionales, que se consideraba que eran económicamente irracionales.

5.7 Los **Estados Unidos** aducen tres refutaciones al argumento del Japón de que la finalidad de las contramedidas relativas a la distribución no era cerrar el paso a las importaciones sino, antes bien, modernizar el sector de la distribución. Primero, las medidas en litigio del MITI distinguen clara y repetidamente entre el objetivo consistente en la eficiencia y el objetivo consistente en reaccionar a la liberalización. De hecho, en el

Séptimo Informe Provisional se subrayaba que, si el aumento de la eficiencia llegaba a ser incompatible con la protección contra la competencia extranjera, debía prevalecer este último objetivo: los poderes públicos japoneses han de "hacer hincapié en la necesidad de prevenir las enormes repercusiones que tendría el hecho de que el capital extranjero tomara la iniciativa en la sistematización de las actividades de distribución en el Japón, y crear rápidamente un sistema que pueda contraponerse de forma suficiente a los sistemas racionales introducidos por el capital extranjero".¹⁰⁵ Segundo, en esos mismos documentos del MITI se señala reiteradamente la amenaza que el acceso extranjero a la *distribución* constituiría para los *productores* japoneses. En efecto, las autoridades se preocupaban no sólo por los efectos que la competencia extranjera podría tener sobre los propios distribuidores, sino también por los efectos sobre la cuota de mercado de los productores nacionales.¹⁰⁶ Tercero, los Estados Unidos observan que el propio Japón reconoce que le preocupaba la competitividad de Kodak, por lo que puso en práctica políticas destinadas a lograr que los fabricantes nacionales japoneses no quedasen plenamente expuestos a la competencia de Kodak.

2. EVOLUCIÓN DEL MERCADO JAPONÉS DE LAS PELÍCULAS FOTOGRÁFICAS

5.8 Según los Estados Unidos, a principios del decenio de 1960 los fabricantes japoneses de películas estaban protegidos contra la competencia extranjera. El Japón imponía restricciones cuantitativas y unos derechos arancelarios del 40 por ciento a las importaciones de películas. Los poderes públicos japoneses también restringieron fuertemente las inversiones mediante la Ley de Control de Cambios y Comercio Exterior de 1949, que autorizó al Ministerio de Hacienda a controlar prácticamente todas las transacciones de divisas, y mediante la Ley de Inversiones Extranjeras de 1950, que facultó a las autoridades japonesas para regular todas las inversiones de capital y todas las transferencias de tecnología. Como resultado de estas disposiciones legislativas, los poderes públicos del Japón limitaron considerablemente las inversiones extranjeras en las instalaciones y servicios de fabricación, distribución y venta al por menor en el Japón.

5.9 Los Estados Unidos argumentan que los poderes públicos del Japón, utilizando esas disposiciones legislativas sobre inversiones, presionaron a Kodak para que abandonase su instrumento constitutivo en el Japón en 1957, forzando a Kodak a abandonar sus propias instalaciones y servicios de distribución. Posteriormente, Kodak recurrió a 15 mayoristas japoneses para que importasen y distribuyesen sus productos en el Japón. En 1960, las autoridades japonesas, para facilitar la puesta en práctica de sus restricciones cuantitativas de las importaciones de películas, obligaron a Kodak a seleccionar una empresa japonesa para que fuera su agente de importación exclusivo. Kodak eligió a Industrias Nagase, compañía de comercio exterior especializada en los productos químicos, con la que Kodak mantenía relaciones desde 1923. Como resultado de esa prescripción japonesa, todos los mayoristas que distribuían productos Kodak tuvieron que comprárselos a Nagase, y Kodak tuvo que basarse en Nagase para establecer y mantener su red comercial en el Japón.

5.10 Los Estados Unidos argumentan además que el Japón, después de ingresar en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1964, liberalizó

¹⁰⁵Séptimo Informe Provisional, página 7, Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

¹⁰⁶Véanse la Decisión del Consejo de Ministros de 1967, página 6 (párrafo 2.9 *supra*; Ex. 67-6 de los Estados Unidos), el Sexto Informe Provisional (párrafo 2.14 *supra*; Ex. 68-8 de los Estados Unidos), el Séptimo Informe Provisional (párrafo 2.15 *supra*; Ex. 69-4 de los Estados Unidos), el Plan Básico, página 10 (párrafos 2.20 a 2.22 *supra*; Ex. 71-10 de los Estados Unidos), y el Manual de 1975, páginas 121 y 122 (párrafos 2.23 a 2.25 *supra*; Ex. 75-5 de los Estados Unidos).

lentamente sus restricciones de la inversión. Los fabricantes extranjeros de material fotográfico tenían prohibido hasta 1971 constituir empresas conjuntas con participación limitada o igual (50-50). Ahora bien, una cláusula sobre ramas de actividad similares adoptada en 1971 limitó tales inversiones, excepto en las empresas conjuntas constituidas entre competidores directos (por ejemplo, las inversiones de Kodak o Agfa en Fuji o Konica). Los fabricantes de material fotográfico no estaban autorizados a poseer el 100 por ciento del capital de una nueva empresa hasta 1976. Hasta 1979 tampoco fueron finalmente autorizados los fabricantes extranjeros de material fotográfico a adquirir una participación mayoritaria en las empresas japonesas existentes. Sin embargo, hasta el 1º de julio de 1985 las empresas extranjeras del sector del material fotográfico continuaron estando sometidas a las prescripciones del MITI y del Ministerio de Hacienda en materia de notificación de las inversiones en empresas japonesas existentes. En resumen, aunque se han levantado las restricciones de la inversión en el sector del material fotográfico, los productores extranjeros de películas continúan sufriendo las secuelas de las restricciones existentes anteriormente. Los retrasos producidos en la liberalización de capitales en el sector de las películas impidieron que las empresas extranjeras hicieran inversiones hasta que era demasiado tarde.

5.11 El **Japón** contesta argumentando que no es exacto que las restricciones relativas al capital impidieran totalmente las inversiones destinadas a conseguir mejores canales de distribución para los productos importados. Según el Japón, durante el período que precedió a la liberalización de capitales, si Kodak hubiera querido efectuar inversiones para establecer y ampliar relaciones con cualquier mayorista primario que trabajase una sola marca, podría haberlo hecho. Además, el importador exclusivo de Kodak, Nagase, podía invertir y de hecho invirtió en la distribución comprando dos mayoristas primarios; asimismo podía legalmente haber hecho inversiones en el capital de los mayoristas primarios de Fujifilm si hubiera querido. El hecho de que Kodak no aprovecharse todas las posibilidades que le daba la ley -de hecho, la propia Kodak no aprovechó prácticamente ninguna de esas posibilidades- demuestra que la existencia de restricciones relativas al capital no entorpeció ninguno de los planes empresariales de Kodak en aquella época. Por otra parte, a juicio del Japón el argumento de los Estados Unidos no tiene sentido, habida cuenta de las inversiones extranjeras efectivamente realizadas en el mercado japonés una vez que se levantaron las restricciones a las inversiones de capital. Según el Japón, Kodak, en vez de invertir, no hizo más que utilizar el temor de las inversiones directas para ejercer presión a fin de acelerar la reducción de los tipos arancelarios. En opinión del Japón, Kodak optó por tratar al Japón como un mercado de exportación en vez de como una meta para las inversiones.

5.12 Además, el Japón aduce que el argumento de los Estados Unidos está en contradicción con la opinión emitida por expertos de esa rama de actividad, entre ellos dirigentes de Kodak, en el sentido de que Kodak debía proceder más rápidamente a establecer sus propios canales de distribución. Incluso algunos altos cargos de Kodak reconocieron su error. En una entrevista realizada en 1988, el entonces Presidente de Kodak Japan, Sr. Albert Sieg, declaró lo siguiente:

"Fue un craso error esperar tanto tiempo para intervenir enérgicamente en este mercado. Deberíamos haber adoptado aquí este enfoque hace 10 años. Es evidente que nuestros competidores locales han cobrado un fuerte impulso, por lo que nuestra tarea resultará muchísimo más difícil."¹⁰⁷

El Japón llega, por consiguiente, a la conclusión de que las fechas de la liberalización de

¹⁰⁷Taking on Japan (Look Japan Ltd., editor) (1988), página 38, Ex. B-45 del Japón.

capitales para el material fotográfico no tuvieron absolutamente ninguna repercusión sobre los planes de inversión de Kodak en el decenio de 1970, por la sencilla razón de que Kodak no tenía ningún plan de inversión.¹⁰⁸

5.13 Los **Estados Unidos** responden que Kodak no pudo tener planes de inversión hasta 1976 porque las inversiones estaban prohibidas por la ley. Menos de un año después de levantarse esas restricciones legales, Kodak estableció una filial de ventas.

5.14 Según el **Japón**, la cláusula de las denominadas "ramas de actividad similares" no impedía que se establecieran empresas conjuntas entre los fabricantes y los distribuidores. Esa cláusula simplemente requería que los participantes en empresas conjuntas en el Japón operasen en la misma rama de actividad que la propia empresa conjunta. Tal prescripción no se aplicaba a las compañías extranjeras que formaban una empresa conjunta. Así, una empresa conjunta a partes iguales tal como Kodak Nagase, creada en 1986, podía haberse establecido ya en 1971. Por otra parte, a partir de 1973 se podía haber creado una filial de propiedad total en el sector mayorista. Por la razón que fuese, Kodak decidió no aprovechar esas posibilidades y no quiso explotar las oportunidades de que disponía para desarrollar nuevos canales de distribución. Además, de 1976 a 1979 toda empresa extranjera podía adquirir directamente empresas existentes, con el consentimiento de la empresa que se fuera a adquirir. Tales compras podían hacerse en el sector mayorista a partir de 1973 y en el sector manufacturero de material fotográfico a partir de 1976.

5.15 Según los **Estados Unidos**, Fuji, con la orientación y el apoyo del MITI, estableció en

¹⁰⁸El Japón cita al Profesor Scherer, quien señaló lo siguiente: "Lo que sorprende a este observador, pero no se ha indicado expresamente, es que los acontecimientos ocurridos en 1973-75 reflejaron un fallo colosal de los servicios de obtención de información (en el sentido militar) de Kodak. Al parecer, Kodak no tenía en aquel momento en el Japón ningún empleado que pudiera leer las reseñas de la prensa japonesa del ramo sobre la controversia entre Nagase y Asanuma, que comprendiera la importancia de conseguir que Asanuma pasara a ser mayorista primario de Kodak y que interviniera para contrarrestar la actuación de Nagase, que sólo respondía a sus propios intereses. Hasta 1977 no abrió Kodak en el Japón una oficina de enlace con personal de Kodak para supervisar, entre otras cosas, las actividades de Nagase. Contrastan vivamente con esto los esfuerzos realizados para introducirse en el mercado estadounidense por Volkswagen y Toyota, empresas que enviaron a los Estados Unidos personal que conocía el idioma inglés, primero para estudiar las oportunidades de mercado y después para poner en práctica las decisiones relativas a la entrada en ese mercado." F.M. Scherer, *Retail Distribution Channel Barriers to International Trade*, octubre de 1995 (documento de trabajo presentado en una conferencia titulada "The Multilateral Trading System of the 21st Century" pronunciada en la universidad de Columbia), Ex. A-19 del Japón.

1975 relaciones de exclusividad con sus cuatro mayoristas primarios de artículos fotográficos y extendió su control excluyente a etapas posteriores de la cadena de distribución. Fuji, que actualmente tiene una cuota de mercado del 68 por ciento en el Japón, también emprendió con éxito un programa, apoyado por los poderes públicos japoneses, destinado a establecer relaciones de exclusividad con una vasta red de laboratorios fotográficos. El otro fabricante japonés, Konica, tenía desde 1967 relaciones de exclusividad con cuatro mayoristas primarios establecidos desde hacía largo tiempo. Konica "internalizó" esos mayoristas mediante su adquisición, concluida en 1987. Konica tiene actualmente una cuota de mercado del 19 por ciento en el Japón.

5.16 Los Estados Unidos argumentan que, hasta 1975, Kodak se basó en gran medida en los mayoristas primarios de artículos fotográficos para que distribuyeran sus productos. Ahora bien, en 1975 Kodak perdió la última de sus relaciones con un mayorista primario, por lo que para entrar en el mercado se vio obligada a buscar canales distintos de los utilizados por los fabricantes japoneses de artículos fotográficos. Como resultado de ello, Kodak, que actualmente tiene una cuota de mercado del 10 por ciento, vende cerca de dos tercios de sus películas en el Japón directamente a los minoristas, una cuarta parte por conducto de laboratorios fotográficos vinculados y el resto a mayoristas secundarios. Agfa volvió a entrar en el mercado japonés de las películas en 1990, tras una ausencia de 15 años. Los Estados Unidos alegan que Agfa dejó el mercado japonés en 1975, en gran parte a causa de su imposibilidad de recuperarse de la pérdida, sufrida en 1968, de acceso a los canales de los mayoristas primarios. Al no poder recurrir a los mayoristas primarios cuando volvió a entrar en el mercado japonés, Agfa adoptó la estrategia de vender directamente a los minoristas, en particular los minoristas en gran escala, y en algunos casos autorizó a los minoristas a comercializar la película con la marca del propio minorista (la denominada "marca de distribuidor"). Agfa recurrió a las ventas mediante marcas de distribuidor para tratar de incrementar sus ventas a un sector limitado del mercado. Como los minoristas asumían el costo de la promoción de las ventas de las películas comercializadas con marca de distribuidor, Agfa también esperaba reducir sus costos de distribución. Agfa, que actualmente tiene una cuota de mercado del 3 por ciento, después de haber alcanzado en 1995 un máximo del 4 por ciento, vende el 90 por ciento de sus películas directamente a varios grandes minoristas y el resto por conducto de mayoristas secundarios.

5.17 El **Japón** señala que los Estados Unidos no citan nada en apoyo de su afirmación de que Agfa abandonó el mercado japonés en 1975 en gran parte a causa de su imposibilidad de recuperarse de la pérdida, ocurrida en 1968, de acceso a los canales de los mayoristas primarios. Kodak había introducido una nueva tecnología para el revelado de los negativos en colores, y, como Kodak había establecido hasta entonces las normas técnicas aplicables en esa rama de actividad, todos sus rivales se vieron obligados a seguir su ejemplo. Poco después, los dos fabricantes japoneses Fujifilm y Konica se habían situado a la altura de la nueva tecnología de revelado de Kodak. Agfa, en cambio, optó por seguir utilizando su propia norma. Dado que tres de los cuatro principales fabricantes operaban con una norma compatible, la posición de mercado de Agfa pasó rápidamente a ser insostenible. Estos hechos son perfectamente conocidos en esta rama de actividad. La prensa del ramo informó sobre ellos cuando Agfa volvió a entrar en el mercado en 1987.¹⁰⁹

5.18 Según los **Estados Unidos**, la estructura de mercado existente en el Japón fue el

¹⁰⁹Véase Japan Agfa Gevaert, Advances Into The Japanese Market After An Interval of 15 Years, Takes The Offensive Against Oligopolistic Film Market With Its Low Price, *Nikkei Business*, 5 de diciembre de 1988; Top Three Film Makers Move to Cut Prices, *Japan Economic Journal*, 16 de abril de 1988, página 21, Ex. B-33 del Japón.

resultado de la actuación de los poderes públicos japoneses. Tras la Decisión del Consejo de Ministros de 1967 analizado más abajo, el MITI concentró sus esfuerzos, reiterando su llamamiento para que se utilizasen unas condiciones de comercio normalizadas, promoviendo la utilización compartida de instalaciones y servicios de distribución y los vínculos informáticos entre los productores y los distribuidores japoneses y facilitando la sistematización de los laboratorios fotográficos bajo los fabricantes nacionales. Los principales productores japoneses de material fotográfico, Fuji y Konica, adoptaron pronto tales condiciones normalizadas con los mayoristas. Como lo deseaba el MITI, la consiguiente falta de competencia entre los principales proveedores japoneses de películas y papel fotográficos hizo que empeorase la situación financiera de los mayoristas de artículos fotográficos. Con el tiempo, todos los mayoristas primarios convinieron en comerciar con carácter exclusivo en los productos de los fabricantes nacionales.

5.19 Los Estados Unidos argumentan que, antes de la intervención del MITI, los fabricantes extranjeros, aun con los obstáculos representados por los contingentes y los derechos arancelarios elevados, tenían acceso a casi todos los mayoristas de artículos fotográficos del Japón. Bajo la dirección del MITI, los mayoristas del sector del material fotográfico se unieron, creando unos estrechos canales de distribución sometidos al control de los fabricantes nacionales. Como resultado de ello, a mediados del decenio de 1970 los principales mayoristas de artículos fotográficos comerciaban solamente en películas y papel nacionales, excluyendo así efectivamente del sistema de distribución a los productos de importación. De ese modo, a principios de 1975 se había transformado completamente la situación de la competencia en el mercado japonés del material fotográfico de consumo. En aquel momento, ni uno solo de los grandes distribuidores comerciaba en productos importados. En un plazo de poco más de un decenio, los fabricantes extranjeros de películas y papel habían quedado excluidos de los principales conductos de distribución.

5.20 Los Estados Unidos concluyen que el resultado de esa manipulación del mercado es que, en la actualidad, el mercado japonés del material fotográfico es abastecido por cuatro fabricantes, dos de ellos nacionales y dos extranjeros. Los dos fabricantes nacionales, Fuji y Konica, venden casi toda su película por conducto de mayoristas "primarios" de artículos fotográficos, que están extendidos por todo el Japón. Los mayoristas primarios, a su vez, distribuyen la película directamente a los puntos de venta al por menor o por conducto de mayoristas "secundarios" vinculados, que son más pequeños y están establecidos regionalmente. A diferencia de sus competidores nacionales, los dos fabricantes extranjeros, Kodak y Agfa, venden la mayor parte de su película directamente a los puntos de venta al por menor. Durante los últimos 22 años, ningún mayorista primario ha distribuido películas Kodak o Agfa.

5.21 El **Japón** responde que en estas actuaciones lo único que importa es si existen obstáculos creados por los poderes públicos que impidan que mejore la penetración en el mercado. El Japón sostiene que en el país no existen tales obstáculos.

5.22 El Japón subraya que la finalidad de las políticas del MITI en materia de distribución no era cerrar el paso a las importaciones sino modernizar el sector japonés de la distribución y ayudarlo a hacer frente a la competencia extranjera a que daría lugar la liberalización. Ningún elemento de las políticas de distribución del MITI o de ninguna otra de las denominadas "contramedidas relativas a la liberalización" contribuía en modo alguno a alentar o facilitar la creación de una estructura de mercado excluyente que discriminase contra las películas o el papel fotográficos importados. Como las políticas del MITI en cuestión no dicen de hecho nada sobre el fomento de la distribución de una sola marca de películas, los Estados Unidos se esfuerzan por establecer alguna vinculación entre las políticas del MITI y la estructura de mercado que es el principal objetivo de sus

reclamaciones. No obstante, los argumentos de los Estados Unidos sobre las "contramedidas relativas a la distribución" se derrumban cuando se enfrentan a la realidad de ese mercado.

5.23 El Japón arguye que, en último término, la reclamación de los Estados Unidos se reduce a la afirmación de que la actual estructura del mercado japonés de películas y papel fotográficos de consumo es una estructura excluyente y cerrada, y que esa situación anormal ha de ser, de algún modo, resultado de la intervención de los poderes públicos. Ahora bien, la premisa en que se basa ese argumento es sencillamente errónea. La base de las reclamaciones de los Estados Unidos es el hecho de que cada uno de los diversos mayoristas primarios del Japón comercia en sólo una marca de películas. Sin embargo, la distribución al por mayor de una sola marca es una práctica comercial normal; en el caso de las películas, esa práctica comercial es la norma en cada uno de los principales mercados del mundo, incluyendo el mercado de los Estados Unidos. El mercado japonés de películas y papel fotográficos de consumo es el resultado de las fuerzas normales del mercado.

5.24 Por otra parte, el Japón afirma que es errónea la premisa del argumento de los Estados Unidos de que en el mercado japonés de las películas hay obstáculos, el denominado "estrangulamiento de la distribución". El Japón aduce que el estudio de los clientes de los mayoristas primarios revela que las importaciones ya han penetrado completamente en esas relaciones comerciales clave. Así, unos clientes que representan el 87,3 por ciento del volumen total de las ventas de los mayoristas primarios objeto del estudio, bien comercian ya en productos Kodak, bien tienen fácil acceso a Kodak por conducto de relaciones comerciales establecidas.¹¹⁰ En particular, el estudio de los mayoristas primarios pone de relieve la posibilidad de que las importaciones sean distribuidas en el Japón por conducto de mayoristas secundarios que comercian en varias marcas. De los 278 revendedores incluidos en el estudio, el 52,2 por ciento -que representan el 66,4 por ciento del volumen total de las ventas objeto del estudio hechas a esos clientes- ya venden películas Kodak.¹¹¹ Por consiguiente, las marcas extranjeras de películas en color ya están presentes en los planos clave del sistema de distribución. Así pues, el argumento del "estrangulamiento de la distribución" esgrimido por los Estados Unidos no supera la prueba empírica más básica. Como la mayoría de los clientes de los mayoristas primarios ya compran película Kodak en otras fuentes, es evidente que el "estrangulamiento de la distribución" no existe.

5.25 El Japón señala que, si el Grupo Especial adopta la posición de que un factor clave es el grado de penetración de las importaciones en el mercado, la participación extranjera en el mercado aumentó, de hecho, tras la introducción de las medidas que, según se afirma, crearon el denominado estrangulamiento. Según el Japón, es evidente que después de 1975, cuando según los Estados Unidos se había transformado completamente la situación de la competencia en el mercado japonés de las películas, la cuota de mercado de las películas extranjeras en color continuó aumentando de hecho hasta alcanzar una cifra sin precedentes del 20,0 por ciento en 1981. La cuota de mercado de las películas extranjeras en blanco y negro aumentó aún más espectacularmente y llegó a la cifra, nunca alcanzada anteriormente, del 41,4 por ciento en 1985. Esta tendencia de la cuota de mercado de las películas extranjeras socava directamente la teoría del "estrangulamiento" de los Estados Unidos.

¹¹⁰Refutación por Fujifilm del "estrangulamiento de la distribución", 21 de diciembre de 1995, páginas 5 y 7, Ex. A-16 del Japón.

¹¹¹Ibíd., página 25, Ex. A-16 del Japón.

5.26 En relación con el argumento del Japón concerniente a las cuotas de mercado de las películas en blanco y negro, los **Estados Unidos** responden que las contramedidas del Japón relativas a la liberalización estaban dirigidas y continúan estando dirigidas a las películas y el papel fotográficos *de consumo*, sean en blanco y negro o en color. Hasta 1970-1972, las películas (y el papel) fotográficos de consumo utilizados en el Japón eran predominantemente en blanco y negro, y con posterioridad en color.¹¹² Por lo tanto, es improcedente que el Japón haga hincapié en los datos recientes concernientes a la cuota de mercado de los productos en blanco y negro. Como las películas (y el papel) en blanco y negro eran el producto dominante en la fecha en que los poderes públicos del Japón empezaron a tomar contramedidas relativas a la liberalización, y dado que las autoridades reconocieron que los productos en color sobrepasarían a los productos en blanco y negro en un futuro próximo, los poderes públicos orientaron las contramedidas relativas a la liberalización para obstruir la distribución y la venta de las películas y el papel fotográficos *de consumo*, fueran en blanco y negro o en color.

5.27 El **Japón** afirma que, incluso al nivel actual de la cuota de mercado de las películas en color de aproximadamente el 15 por ciento, la participación extranjera en el mercado en esa rama de actividad no tiene nada de inusitada. El Japón señala que, fuera de los Estados Unidos y del Japón, Kodak y Fuji tienen cuotas de mercado similares, pero que cada una de esas dos compañías tiene una cuota grande y casi igual en su mercado interior. A juicio del Japón, en último término las cuotas de mercado reflejan las preferencias de los consumidores. Un estudio de Fuji muestra que los consumidores consideran que las películas Fuji son de mejor calidad y las colocan por encima de las películas Kodak al evaluar la mayoría de sus respectivas cualidades.¹¹³ Por consiguiente, las películas Fuji disfrutaban de una gran fidelidad a la marca entre los consumidores japoneses. Lo mismo cabe decir, en general, de las películas Kodak entre los consumidores de los Estados Unidos. En otras palabras, la situación de mercado resultante no se debe a ninguna política de los poderes públicos japoneses. Finalmente, el Japón señala que las marcas nacionales gastan muchísimo más que las marcas extranjeras en publicidad en el mercado japonés, lo que constituye otro factor que tiene considerables repercusiones sobre las preferencias de los consumidores y de los minoristas.

5.28 Los **Estados Unidos** responden que el argumento del Japón de que los gastos de publicidad de las marcas nacionales japonesas son mucho mayores que los de las marcas extranjeras adolece de tres deficiencias: a) el Japón suma los gastos hechos por Fuji y por Konica, lo que hace pensar que Kodak debería haber gastado más que esas dos compañías juntas; b) el Japón basa sus cálculos en las cantidades totales destinadas a publicidad, sin ponderarlas en función de las ventas, lo que lleva a pensar que una compañía que tiene el 10 por ciento del mercado debería gastar una cantidad igual a la gastada en conjunto por dos empresas que poseen el 87 por ciento del mercado, y c) el Japón compara los gastos hechos en publicidad por Fuji y Konica para todos los productos con los gastos hechos en publicidad por Kodak para las películas solamente. La revista *The Economist* estima que los gastos en publicidad efectuados por Kodak eran iguales al triple de los hechos por los fabricantes japoneses durante el período citado por el Japón.

¹¹²Hasta 1970-1972, las películas y el papel en blanco y negro eran los productos más utilizados en el Japón. Posteriormente, los productos dominantes fueron las películas y el papel en color. En la actualidad, las películas y el papel en color representan el 97 por ciento del mercado japonés total de material fotográfico de consumo, y las películas y el papel en blanco y negro representan sólo el 3 por ciento.

¹¹³Annual Report on Consumer Image Survey, Japan Marketing Research, Ex. A-3 del Japón.

5.29 El **Japón** señala que los Estados Unidos no tienen en cuenta las distinciones clave existentes entre los productos en blanco y negro y los productos en color. Según el Japón, la cuota correspondiente a las películas extranjeras en blanco y negro viene siendo muy elevada y ha ido aumentando con el tiempo. En los últimos 10 años, la cuota de mercado de las películas extranjeras en blanco y negro, en volumen, ha variado entre el 19 y el 37 por ciento, con un promedio del 24 por ciento. El Japón sostiene además que la cuota de mercado del papel fotográfico extranjero en blanco y negro también viene siendo muy alta, de entre el 31 y el 55 por ciento. En consecuencia, el Japón argumenta que es difícil conciliar esa realidad del mercado con las alegaciones de los Estados Unidos. Según el Japón, los fabricantes japoneses venden sus películas en color y sus películas en blanco y negro por conducto de los mismos mayoristas primarios que, según se afirma, representan un "estrangulamiento" para las películas en color. Evidentemente, el "estrangulamiento" alegado no han afectado a la capacidad de las marcas extranjeras para vender sus películas en blanco y negro, factor que el Japón sostiene que pone totalmente en tela de juicio la existencia de algún "estrangulamiento".

5.30 Los **Estados Unidos** sostienen que, en definitiva, el efecto de las contramedidas relativas a la liberalización ha sido, como se quería, la creación de una estructura de mercado que entorpece la venta de los productos de importación. Esa estructura continúa existiendo hoy día. Los Estados Unidos afirman además que, pese a la eliminación de los contingentes, de los aranceles y de las restricciones de la inversión, así como pese a los considerables esfuerzos hechos por las empresas extranjeras para competir en el Japón, la cuota de mercado de las películas y el papel fotográficos importados ha permanecido estancada durante el último decenio. Una serie de innovaciones técnicas y de grandes inversiones de los fabricantes extranjeros ha dado unos resultados limitados. Por ejemplo, Kodak ha reducido en un 56 por ciento sus precios en el mercado japonés desde 1986 y ha bajado considerablemente los precios internos al por mayor, sin que ello haya tenido prácticamente ningún efecto en el mercado.

5.31 Según el **Japón**, si Kodak de hecho bajó tanto sus precios al por mayor, sin efectos apreciables sobre su cuota de mercado, es evidente que Kodak tiene grandes problemas con su imagen de marca en el Japón. El Japón afirma que los minoristas han de creer que los consumidores japoneses son completamente indiferentes a Kodak; de lo contrario, una baja tan grande de los precios al por mayor daría a los minoristas un enorme incentivo para reducir el precio de los productos de Kodak a fin de estimular la demanda y aumentar el volumen que venderían de un producto mucho más rentable. Además, el Japón sostiene que los Estados Unidos han de creer que los consumidores japoneses son completamente irracionales. Por otra parte, para el Japón es digno de mención que, durante los últimos años, los precios indicativos de venta al por menor sugeridos por el fabricante para los productos de consumo de las sensibilidades ISO 100 e ISO 400 han sido generalmente idénticos a los precios de Fuji (en ocasiones han sido más altos). En efecto, durante los últimos años Kodak viene diciendo a los minoristas que desearía que las películas Kodak tuvieran exactamente el mismo precio que las películas Fuji. Esto es incompatible con la afirmación de los Estados Unidos de que Kodak se ha visto obstaculizada en sus intentos de fijar unos precios inferiores a los de las películas Fuji. De hecho, según el Japón, Kodak declaró públicamente a fines del decenio de 1980 y a principios del decenio de 1990 que no quería competir mediante los precios en el Japón.

5.32 Los **Estados Unidos** responden que Kodak y los minoristas que trabajan productos Kodak han estado sometidos a presiones por la JFTC y por consejos sancionados por la JFTC para que mantengan unos precios de venta al por menor estables. Se han suprimido las medidas encaminadas a conceder descuentos.

3. NECESIDAD DE MAYORISTAS PRIMARIOS EN EL MERCADO JAPONÉS DE

LAS PELÍCULAS FOTOGRÁFICAS**a) Alegaciones de los Estados Unidos sobre la situación de mercado en el sector de la distribución de películas**

5.33 Según los Estados Unidos, en el Japón hay 280.000 minoristas que venden material fotográfico. Ese gran número de puntos de venta al por menor de películas hace difícil que cualquier fabricante pueda distribuir películas si no tiene acceso a los mayoristas primarios. Las ventas directas a los minoristas no pueden proporcionar más que un acceso limitado a una pequeña parte del mercado.

5.34 Los Estados Unidos afirman que la mitad, en volumen, de la totalidad de las ventas al por menor de películas se efectúa por conducto de unas 30.000 tiendas tradicionales de artículos fotográficos, cuya actividad principal, si no única, es la venta de películas, cámaras y accesorios. La mayoría de esas tiendas de artículos fotográficos, que van desde pequeñas tiendas de barrio hasta tiendas algo mayores con varios puntos de venta, no comercian en películas importadas. Los mismos mayoristas primarios que distribuyen películas a esas tiendas de artículos fotográficos les proporcionan también cámaras y otros productos fotográficos. Los minoristas de artículos fotográficos tienen estrechas relaciones, de larga data, con los mayoristas de esos artículos. Como esos mayoristas primarios no comercian en películas importadas, las tiendas de artículos fotográficos no pueden comprar películas importadas a esos proveedores tradicionales. Las tiendas de artículos fotográficos tampoco se inclinan a recurrir a otras fuentes alternativas para comprar películas importadas. Los minoristas de artículos fotográficos confían en los mayoristas primarios para la puntual entrega de prácticamente todos los productos de la tienda, por lo que no es probable que pongan en peligro esa relación comprando películas importadas a otro distribuidor. En consecuencia, los Estados Unidos concluyen que el acceso a los mayoristas primarios es de capital importancia para vender películas importadas a los minoristas de artículos fotográficos.

5.35 Los Estados Unidos indican que un tercio de las ventas de película se realizan por conducto de 70.000 almacenes, incluyendo supermercados, tiendas de precios reducidos, grandes almacenes, *drugstores* y tiendas de compra rápida. Los Estados Unidos estiman que la oferta en venta de marcas competidoras de película se hace más probablemente en los tipos más grandes de esas tiendas que en las tiendas pequeñas. Algunos de los mayores de esos puntos de venta al por menor tienen sus propios servicios de distribución, lo que reduce su dependencia con respecto a los mayoristas y les permite tratar directamente con los fabricantes.

5.36 Los Estados Unidos señalan también que en el Japón hay aproximadamente otros 180.000 puntos de venta al por menor de película, entre ellos quioscos, tiendas situadas en lugares turísticos y en parques y otros pequeños puntos de venta. Su pequeño tamaño y su dispersión geográfica hacen que sea sumamente ineficiente tratar de llegar a ellos, excepto por conducto de los mayoristas que actualmente les sirven.

5.37 Los Estados Unidos argumentan que sólo los mayoristas de artículos fotográficos tienen la presencia geográfica, la infraestructura para la distribución, las redes de venta y el personal necesarios para llegar y servir a los numerosos puntos de venta al por menor existentes en el Japón. Además, como los mayoristas primarios comercian en toda una serie de productos complementarios, tienen grandes economías de escala en las funciones de comercialización y de entrega. Esos mayoristas desempeñan más que una mera función de distribución logística para los fabricantes. Los Estados Unidos concluyen que el acceso exclusivo de Fuji a los más grandes mayoristas primarios de artículos fotográficos del Japón

proporciona a Fuji una ventaja desleal con respecto a sus competidores extranjeros.

5.38 Los Estados Unidos argumentan también que los mayoristas "secundarios" japoneses de artículos fotográficos son mucho más pequeños que los mayoristas primarios y operan a escala local o regional, por lo que sólo pueden tener un alcance geográfico limitado. Incluso si tales mayoristas representasen canales alternativos de distribución viables para las películas, muchos de ellos no son comercialmente independientes de los fabricantes nacionales de material fotográfico. Varios de los principales mayoristas secundarios tienen servicios conjuntos de distribución de mercancías y operaciones conjuntas en laboratorios fotográficos afiliados con fabricantes japoneses o con mayoristas primarios dominados por fabricantes japoneses. Esos vínculos han impedido que los fabricantes extranjeros lleguen a tener acceso a los conductos de los mayoristas secundarios, como alternativa a los conductos de los mayoristas primarios.

5.39 Según los Estados Unidos, los laboratorios fotográficos no pueden constituir más que una alternativa limitada a los mayoristas primarios. Los laboratorios son, ante todo, el principal mercado para el papel fotográfico y los productos químicos destinados a la fotografía. Sin embargo, también pueden actuar como mayoristas de películas y de otros productos porque recorren frecuente y regularmente los establecimientos minoristas a fin de recoger las películas expuestas y entregar positivos fotográficos. Al hacer esas visitas regulares, los laboratorios fotográficos pueden distribuir películas y otros suministros de fotografía a los minoristas. Ahora bien, en el Japón el 84 por ciento¹¹⁴ de los 1.700 laboratorios fotográficos trabajan exclusivamente con las películas y el papel de un productor japonés.¹¹⁵

5.40 Los Estados Unidos alegan que los expertos en la política en materia de distribución y de competencia en el Japón están de acuerdo en la importancia de tener acceso al sistema de los mayoristas para disponer de acceso al mercado.¹¹⁶ En la principal historia de Fuji también se subraya que Fuji considera sus cuatro mayoristas primarios no simplemente como un instrumento para entregar productos al mercado, sino como "un mecanismo que mantendría altas cuotas de mercado".¹¹⁷

b) Inexistencia de obstáculos creados por los poderes públicos para la utilización o creación de mayoristas primarios

5.41 La respuesta del **Japón** es que, en primer lugar, si un fabricante extranjero no está satisfecho de la calidad de su sistema de distribución de películas y papel fotográficos en el Japón, nada le impide tomar medidas para mejorar ese sistema. Actualmente no hay disposiciones oficiales que impidan a los fabricantes extranjeros contratar a más

¹¹⁴El Japón impugna la conclusión de que el 84 por ciento de los laboratorios del Japón estén dominados por un productor japonés. Según los datos indicados en Photo Market 1996, de los 753 laboratorios para aficionados existentes en el mercado japonés, 292 (el 38,8 por ciento) están vinculados con Fuji, 124 (el 16,5 por ciento) están vinculados con Kodak, 216 (el 28,7 por ciento) están vinculados con Konica y 121 (el 16,1 por ciento) tienen otras vinculaciones.

¹¹⁵Photo Market 1996, Ex. 96-1 de los Estados Unidos.

¹¹⁶Tajima Yoshihiro, Japan's Market and Distribution System: Japanese Distribution Channels, compilado por Kikuchi Takeshi (Londres, Hawath Press, 1994), página 3, Ex. 94-3 de los Estados Unidos.

¹¹⁷Arai Toru, Shisi No Honryo: Fuji Film (Characteristics of a Lion: Fuji Film) (Tokio: BNT Books, Nikkan Kogyo Co., 27 de enero de 1995), Ex. 95-8 de los Estados Unidos.

vendedores, ofrecer precios de venta más bajos o gastar más en publicidad. Además, en este momento no hay disposiciones oficiales que impidan a los fabricantes extranjeros adquirir otros distribuidores o laboratorios fotográficos si éstos están en venta. Por último, en la actualidad no hay disposiciones oficiales de ningún tipo que impidan en forma alguna a los fabricantes extranjeros ampliar o mejorar su red de distribución.

5.42 El Japón subraya que, en particular, no hay disposiciones oficiales que impidan a los fabricantes extranjeros tratar de establecer relaciones con los mayoristas primarios independientes que actualmente han optado por trabajar sólo una marca. Según el Japón, los Estados Unidos ni siquiera han tratado de identificar ninguna de tales disposiciones oficiales. De hecho, no hay ningún obstáculo legal que impida establecer tales relaciones. El Japón afirma que los contratos de Fuji con sus mayoristas primarios no contienen ninguna estipulación que prohíba o desaliente comerciar en otras marcas.¹¹⁸ El Japón sostiene también que algunos de los mayoristas primarios de Fuji venden actualmente productos Kodak.¹¹⁹ Los mayoristas que deciden comerciar solamente en películas Fuji no lo hacen porque les obliguen a hacerlo los poderes públicos del Japón, y ni siquiera Fuji, sino porque creen que la estrategia basada en una sola marca responde a sus intereses comerciales. Uno de los cuatro mayoristas primarios de Fuji, Asanuma, pasó a ser distribuidor de una sola marca cuando Kodak se negó expresamente a tratar con él directamente.

5.43 En respuesta a esto, los **Estados Unidos** explican que el Japón ha adoptado recientemente varias disposiciones para reforzar sus contramedidas relativas a la distribución. Algunas de esas disposiciones incluyen una "orientación administrativa", y otras incluyen medidas más formales. Además, la orientación administrativa expedida anteriormente continúa en vigor porque el Japón no la ha revocado ni atenuado, y en esa rama de actividad del Japón se continúa actuando de conformidad con tal orientación. Concretamente, el Japón no ha revocado ni tratado de atenuar su orientación administrativa en favor de los plazos de pago cortos, las condiciones de transacción normalizadas, las rebajas y los descuentos por cantidad y los vínculos verticales en materia de información entre los fabricantes, los mayoristas y los minoristas. Por el contrario, el Japón ha dado recientemente una orientación administrativa en la que se puntualiza que continúan en vigor sus políticas en lo que se refiere a cada uno de esos aspectos. El Japón también ha seguido aplicando disposiciones formales para apoyar el sistema de distribución oligopolístico en el sector de las películas y el papel fotográficos.

5.44 En opinión del **Japón**, Kodak no ha abordado nunca seriamente a los mayoristas primarios que trabajan una sola marca para hacerles una propuesta comercial formal. El Japón ha presentado declaraciones juradas de cada uno de los cuatro principales mayoristas primarios en las que se afirma que Kodak no ha hecho propuestas comerciales serias.¹²⁰

¹¹⁸Según el Japón, los contratos entre Fuji y sus mayoristas primarios contenían anteriormente estipulaciones en virtud de las cuales los mayoristas habían de solicitar el permiso de Fuji para poder comerciar en otras marcas. En 1981, Fuji suprimió voluntariamente esas estipulaciones. Affidavit of Tanaka Takeshi, página 3, Ex. A-10 del Japón.

¹¹⁹El Japón afirma que tanto Asanuma como Kashimura comercian actualmente en productos Kodak para diapositivas. Además, el Japón señala que Asanuma tiene en Tokio una filial de ventas al por menor que vende películas Kodak. Affidavit of Takenosuke Katsuoka, página 4, Ex. A-11 del Japón; Affidavit of Tomihiko Asada, página 3, Ex. A-12 del Japón.

¹²⁰Véanse la Affidavit of Takenosuke Katsuoka, Ex. A-11 del Japón, la Affidavit of Tomihiko Asada, Ex. A-12 del Japón, la Affidavit of Yukiyoishi Noro, Ex. A-14 del Japón, y la Affidavit of Kaoru Konno, Ex. A-15 del Japón. El Japón señala también que las películas Kodak tienen acceso de

5.45 Los **Estados Unidos** afirman que en varias ocasiones, en 1987-1991, 1995 y 1997, además de en anteriores decenios, Kodak se dirigió a los cuatro mayoristas primarios para tratar de llegar a un acuerdo sobre la distribución, pero fue rechazada. Los Estados Unidos tienen entendido que Agfa se dirigió a esos mayoristas en los últimos años, pero también fue rechazada. Las contramedidas del Japón relativas a la distribución han limitado los incentivos y la libertad de los mayoristas para comerciar en productos extranjeros. Además, Kodak se ha dirigido también repetidamente a mayoristas secundarios para que vendan sus productos, pero frecuentemente ha sido rechazada. Los mayoristas secundarios no tienen la misma escala ni la misma cobertura de mercado que los mayoristas primarios, pero si se lograra tener pleno acceso a uno o varios de ellos se aumentarían las ventas al por menor de películas importadas y se reducirían los costos relativos de su distribución. Ahora bien, las contramedidas han hecho que aumenten el control o la influencia de los fabricantes y de los mayoristas primarios sobre los mayoristas secundarios y han impedido que se desarrolle una relación apreciable con Kodak o con Agfa. Kodak ha tratado enérgicamente de incrementar sus ventas de películas a través de los laboratorios fotográficos, pero sólo puede vender una cuarta parte de sus películas por ese conducto. Kodak tropieza con obstáculos para seguir aumentando sus ventas de papel a los laboratorios y la distribución de película por conducto de los laboratorios, porque muchos de éstos tienen relaciones de exclusividad con los fabricantes japoneses.¹²¹

5.46 Los Estados Unidos señalan que, al considerar la reciente actuación formal e informal del Japón, es importante reconocer que la estructura de distribución establecida con las medidas en cuestión a partir de los decenios de 1960 y de 1970 se mantiene, en gran parte, por sí misma. Una vez que los fabricantes japoneses consiguieron dominar el sistema de distribución mediante los plazos reducidos para el pago, las rebajas, los descuentos, los vínculos verticales en materia de información y otras medidas propugnadas y aplicadas por las autoridades japonesas, el poder de los fabricantes les permite mantener tal dominio, mediante la utilización continuada de esas condiciones de transacción y de otros mecanismos, con menos necesidad de apoyo de los poderes públicos japoneses. No obstante, esa menor necesidad de apoyo no significa que los poderes públicos japoneses hayan invertido su política. Por el contrario, el Japón ha seguido propugnando los plazos de pago reducidos, las rebajas, los descuentos y los vínculos verticales en materia de información, y los fabricantes y los mayoristas japoneses han continuado aplicando esas prácticas para mantener el sistema oligopolístico de distribución. Además, los poderes públicos del Japón han continuado suprimiendo los canales alternativos y las amenazas potenciales a ese sistema, tales como las grandes tiendas y las redes de laboratorios fotográficos independientes, con lo que han protegido el sistema oligopolístico de distribución contra las presiones de la competencia que podrían socavarlo.

hecho a los mayoristas secundarios y a los minoristas. Véase la sección V.A.3 d), párrafos 5.57 a 5.59.

¹²¹Véanse las declaraciones juradas de Sumi Hiromichi, Ex. 96-10 de los Estados Unidos, y de William Jack, Ex. 97-2 de los Estados Unidos.

5.47 En este contexto, los Estados Unidos señalan que los poderes públicos japoneses continúan poniendo en práctica sus políticas en lo que se refiere a las condiciones de transacción y a los vínculos verticales en materia de información. Por ejemplo, en el decenio de 1980, el Japón, entre otras cosas, desarrolló nuevos programas de asistencia empresarial para reforzar la sistematización de los laboratorios y excluir de ese canal alternativo las importaciones tanto de películas como de papel, siguió reforzando los vínculos en materia de información entre los fabricantes y los mayoristas y continuó recurriendo a las cámaras de comercio para la aplicación de las condiciones de transacción normalizadas. Más recientemente, en las Directrices de 1990 del MITI se ha propugnado expresamente la utilización de las rebajas: "cuando hay normas claras para el pago en relación con las rebajas, esa práctica del pago de rebajas tiene ventajas".¹²² Análogamente, en 1993 la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SMEA) del MITI y una confederación de asociaciones de mayoristas, de la que formaba parte la asociación de mayoristas de artículos fotográficos, realizaron conjuntamente un estudio y publicaron un informe en el que se abordaban algunas cuestiones planteadas en las Directrices sobre la distribución de 1990 del MITI.¹²³ Basándose en ese informe, la SMEA redactó un contrato modelo para los mayoristas.¹²⁴ En el informe de la SMEA de 1993 se señala que tales prácticas "se han adoptado para facilitar las transacciones entre las empresas [...] y se cree que se mantienen por ciertas razones económicas entre las partes contratantes y la rama de actividad de la que forman parte".¹²⁵ En ninguna parte del informe o del contrato modelo se menciona eliminación alguna de la utilización de las rebajas ni se da instrucción alguna para aplicar o complementar la recomendación de las Directrices de 1990 en el sentido de

¹²²Directrices para mejorar las prácticas comerciales, página 2, Ex. 90-5 de los Estados Unidos.

¹²³MITI, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SMEA), Wholesale Industry - Current Status and Future Issues 1993, 20 de septiembre de 1993 (informe de la SMEA de 1993). Segunda serie de preguntas del Grupo Especial y respuestas de los Estados Unidos, Ex. 1 de los Estados Unidos. La Confederación de Asociaciones Comerciales de Pequeños y Medianos Mayoristas (Confederación de Mayoristas de la SMEA) fue establecida en agosto de 1990 como órgano asesor informal del Director General del Departamento de Orientación de la SMEA. *Ibid.*, página 6. La Federación de Mayoristas de Artículos Fotográficos (*Shashoren*) es miembro de la Confederación. *Ibid.*, página 8, cuadro 1. Este proceso siguió al método clásico del MITI para la cooperación entre el sector público y el sector privado (*Kanmin kyochō taisei*), en el que los poderes públicos y los miembros de la rama de actividad en cuestión elaboran conjuntamente medidas basadas en un proceso de ajuste concertado. Los Estados Unidos señalan que con el método de cooperación entre los poderes públicos y el sector privado se establecen incentivos y desincentivos para lograr que en la rama de actividad se aplique la política del MITI.

¹²⁴En el contrato modelo se exige que los pagos se hagan mensualmente y en efectivo. Artículo 8 del contrato modelo de la SMEA, reimpresso en el informe de la SMEA de 1993, página 78. Segunda serie de preguntas del Grupo Especial y respuestas de los Estados Unidos, Ex. 1 de los Estados Unidos. En el contrato modelo se estipula que, cuando no se puedan hacer los pagos en efectivo, los pagarés deberán tener un plazo limitado y se deberán cargar intereses por el retraso en el pago. Ese contrato modelo demuestra que las políticas y la orientación del MITI continúan invariables en lo que se refiere a las condiciones de pago. La SMEA redactó el contrato modelo en colaboración con el Instituto de Investigaciones sobre la Distribución (que redactó el Estudio sobre las condiciones de transacción de marzo de 1969, el cual sirvió de base para las Directrices de 1970 del MITI) y con el Centro de Desarrollo de Sistemas de Distribución (que ha desempeñado una función de capital importancia en la aplicación de la política de sistematización del MITI). Informe de la SMEA de 1993, página 75. Segunda serie de preguntas del Grupo Especial y respuestas de los Estados Unidos, Ex. 1 de los Estados Unidos.

¹²⁵Informe de la SMEA de 1993, página 4. Segunda serie de preguntas del Grupo Especial y respuestas de los Estados Unidos, Ex. 1 de los Estados Unidos.

que las rebajas no se utilicen para "mantener una relación basada en el *keiretsu*". En vez de ello, en el informe de la SMEA de 1993 y en el contrato sólo se refleja la mención favorable de las rebajas hecha en las Directrices de 1990.

5.48 Además, los Estados Unidos señalan que el informe de la SMEA de 1993 y el contrato modelo demuestran que el Japón continúa apoyando la normalización de las condiciones de transacción entre los mayoristas de material fotográfico, normalización que contribuye a mantener las relaciones verticales excluyentes en el sistema de distribución establecidas como resultado del programa de contramedidas relativas a la liberalización. En el informe se observaba con aprobación que "las asociaciones de minoristas y todas las ramas de actividad están trabajando de diversas formas para normalizar las prácticas de las empresas".¹²⁶ En el informe se advertía, no obstante, que "los problemas continúan sin cambiar" y que "la necesidad de mejoras se está haciendo más imperiosa".¹²⁷ Más adelante, en el informe se subrayaba de nuevo que "se deben estudiar las formas de aclarar y normalizar las condiciones de transacción".¹²⁸ Además de estos llamamientos en favor de la normalización, el hecho de preparar y publicar un contrato modelo era, en sí mismo, un acto de fomento de la normalización.

5.49 Los Estados Unidos también presentan pruebas para documentar que el MITI, a fines del decenio de 1970 y durante todo el decenio de 1980, continuó promoviendo y resolviendo los problemas técnicos relativos a los vínculos verticales en materia de información. Cuando el Japón superó en 1989 los obstáculos técnicos que subsistían, Fuji estableció inmediatamente vínculos técnicos con sus distribuidores. El Japón nunca ha revocado ni ha tratado de atenuar su orientación administrativa en favor de los vínculos verticales en la esfera de la información entre los fabricantes, los mayoristas y los minoristas. Además, desde 1989 el Japón viene dejando claramente sentado que la integración electrónica vertical de la distribución es su política oficial. Por ejemplo, en las Directrices de 1990 del MITI se propugnaron los vínculos verticales en materia de información entre los fabricantes, los mayoristas y los minoristas.¹²⁹ Fuji continúa estando electrónicamente unida a sus distribuidores, lo que proporciona a Fuji muy diversa información sobre las actividades de los distribuidores, hace que aumente la eficiencia de Fuji y mejora su control de la distribución. Ninguno de los competidores de Fuji tiene acceso a la red de información que une a los distribuidores, teóricamente independientes, de esa cadena.

5.50 Según los Estados Unidos, el Japón, además de mantener su orientación administrativa sobre las condiciones de transacción y las políticas en materia de vínculos de información, ha seguido apoyando con medidas formales la estructura oligopolística de distribución en el sector del material fotográfico. La más importante de esas medidas es la Ley de Grandes Tiendas. Análogamente, los fabricantes japoneses continúan siendo los principales beneficiarios de los programas de subvenciones de la SMEA a los laboratorios fotográficos, porque la mayor parte de tales subvenciones se conceden a laboratorios fotográficos vinculados con los fabricantes nacionales.¹³⁰ Finalmente, la Ley de Reforma de

¹²⁶Ibíd., página 5.

¹²⁷Ibíd.

¹²⁸Ibíd., página 73.

¹²⁹Directrices para mejorar las prácticas empresariales, página 9, Ex. 90-5 de los Estados Unidos.

¹³⁰División de Estructura Industrial del MITI, Ley de medidas especiales para la promoción de la reforma empresarial en determinadas ramas de actividad, Ley N° 61 de 1995, artículo 2, Ex. 95-1 de los Estados Unidos.

la Empresa de 1995 hizo posible que prosiguiese la asistencia activa de los poderes públicos para reforzar la estructura oligopolística de distribución en el sector del material fotográfico, al proporcionar al Japón un amplio marco legal para ayudar a las "actividades nacionales de producción" y para poner en práctica la política del MITI en materia de distribución.¹³¹

c) Función de Nagase y de Kodak Japan

5.51 El **Japón** afirma además que en los argumentos de los Estados Unidos se hace caso omiso de la existencia del mayorista primario de Kodak, Kodak Japan (antiguamente Nagase y después Kodak-Nagase). El Japón argumenta que los Estados Unidos, al unir Kodak, el fabricante, con su filial mayorista, dan la impresión de que los fabricantes nacionales tienen acceso a un canal de distribución (los mayoristas primarios) del que carecen las importaciones. Ahora bien, los hechos no corroboran esa impresión. Hace largo tiempo Nagase, que entonces era el importador exclusivo de Kodak, vendía películas a algunos de los mayoristas primarios de los fabricantes nacionales. Sin embargo, Nagase también actuaba como mayorista primario, con lo que competía con sus propios clientes. Este conflicto se intensificó en 1967, cuando Nagase adquirió un mayorista primario, Kuwada, que trabajaba varias marcas, y lo transformó en un distribuidor que comerciaba en una sola marca: Kodak.

5.52 Los **Estados Unidos** responden que Kodak opera por conducto de su filial de propiedad total, Kodak Japan Ltd., que se ocupa del apoyo técnico, del desarrollo de productos y de la comercialización. Al no tener acceso a los canales de venta al por mayor, Kodak Japan se ve obligada a vender las películas Kodak directamente a los puntos de venta al por menor. Esto no convierte a esa compañía en un "mayorista"; si fuera así, cabría sostener que se podría transformar en "mayorista" a cualquier filial de una compañía extranjera en el Japón simplemente excluyéndola de los canales de distribución.

5.53 El **Japón** responde que la propia Kodak ha señalado en otros contextos¹³² que Kodak Japan desempeña esencialmente las mismas funciones que los mayoristas primarios. De hecho, Kodak Japan vende a los mismos clientes que los mayoristas primarios de Fujifilm y presta a esos clientes los mismos servicios que los mayoristas primarios. La historia de la distribución de Kodak en el Japón también demuestra la función de mayorista primario de Kodak Japan. Desde el decenio de 1960 hasta 1977, Kodak recurrió exclusivamente a su agente de importación, Nagase, para el desempeño de las funciones de distribución. Kodak evidentemente creía que Nagase, particularmente después de haber adquirido un mayorista primario, Kuwada, era su mayorista en el Japón y que Nagase era perfectamente capaz de desempeñar la función de venta al por mayor.¹³³

d) La distribución de una sola marca no entorpece el acceso de las importaciones

¹³¹Ibíd., artículo 1, Ex. 95-1 de los Estados Unidos.

¹³²Véase el documento 1 presentado por el Japón en junio de 1997 para la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial (en él figura un gráfico de Dewey Ballantine para la Eastman Kodak Company, "Privatizing Protection", de mayo de 1995).

¹³³El Japón señala que los Estados Unidos confunden Kodak Japan y Eastman Kodak Japan. Eastman Kodak Japan fue constituida inicialmente como "Kodak Japan" en 1977, pero en 1989 se le cambió de nombre. Eastman Kodak Japan presta tanto servicios de comercialización como servicios técnicos y no es mayorista, en tanto que Kodak Japan funciona como mayorista primario en el mercado japonés.

5.54 Según el Japón, los argumentos de los Estados Unidos se basan de forma crítica en una hipótesis errónea sobre la estructura de distribución en el Japón, a saber, que las relaciones de los fabricantes nacionales con los mayoristas primarios han creado un "estrangulamiento de la distribución" que entorpece el acceso de las importaciones a los minoristas japoneses. El Japón argumenta que los Estados Unidos suponen que, como en el Japón hay casi 280.000 puntos de venta al por menor que venden películas, la distribución directa a todos esos minoristas es necesariamente impracticable; en consecuencia, afirman que el acceso a las amplias redes de distribución de los mayoristas primarios es esencial para que las películas importadas puedan penetrar plenamente en el mercado japonés. El Japón replica que el argumento de los Estados Unidos adolece de una total falta de comprensión de la forma en que las películas se distribuyen en el Japón y particularmente de la función de los mayoristas primarios. Además, los Estados Unidos calculan incorrectamente la disponibilidad de películas importadas en los minoristas japoneses.

5.55 El Japón señala que cada una de las tres marcas es vendida por el fabricante a mayoristas primarios que comercian en una sola marca, de donde se desprende necesariamente que las marcas no comparten los mayoristas primarios. Esto no significa que las importaciones carezcan de acceso al canal de distribución de los mayoristas primarios. Antes bien, las diferentes marcas simplemente utilizan diferentes mayoristas primarios. El Japón afirma también que los Estados Unidos, además de hacer caso omiso del acceso de las importaciones al canal de los mayoristas primarios, exageran la función de éstos. Es cierto que en el Japón hay 280.000 puntos de venta al por menor que venden películas, pero todos esos puntos de venta, salvo 13.445 de ellos, compran sus películas de la marca Fuji no a los mayoristas primarios, sino a los mayoristas secundarios o a los laboratorios. Menos de 5.000 relaciones comerciales abarcan en conjunto, prácticamente, la totalidad del mercado japonés. Los Estados Unidos no aducen ninguna razón por la que el mayorista primario que comercia en Kodak como única marca, Kodak Japan, no pueda servir a esas 5.000 relaciones comerciales clave.

5.56 Los **Estados Unidos** responden que, incluso si esa cifra es correcta, Fuji necesita cuatro grandes mayoristas primarios para servir a esas 5.000 relaciones comerciales. Los fabricantes extranjeros, dado que no tienen acceso a los mayoristas primarios de artículos fotográficos ni a muchos de los mayoristas secundarios que se ocupan de esas relaciones comerciales para Fuji, tienen que servir directamente a esas relaciones comerciales. La distribución directa u otros conductos alternativos creados por las empresas extranjeras les proporcionan acceso a sólo un limitado sector del mercado, concretamente en los barrios centrales de las grandes ciudades, zonas en las que los puntos de venta de artículos fotográficos son relativamente grandes y están situados cerca unos de otros.

5.57 El **Japón** señala también que el mismo estudio de los clientes de los mayoristas primarios revela que las importaciones ya han penetrado a fondo en esas relaciones comerciales clave. De todos los clientes estudiados, el 62,0 por ciento (que representan el 77,3 por ciento del volumen total de ventas estudiado de los mayoristas primarios) comercian actualmente en películas Kodak. Otro 16 por ciento (que representa el 10,0 por ciento del volumen estudiado), bien compran a Kodak productos no consistentes en películas, bien comercian regularmente con mayoristas secundarios o laboratorios fotográficos que venden productos Kodak. Así pues, unos clientes que representan el 87,3 por ciento del volumen total de ventas estudiado de los mayoristas primarios, bien comercian ya en productos Kodak, bien tienen fácil acceso a Kodak por conducto de relaciones comerciales establecidas. Según el Japón, los Estados Unidos reconocen que Fuji y sus mayoristas primarios tienen más personal de ventas que Kodak Japan. Ahora bien, si Kodak desea mejorar su distribución, no existe ningún obstáculo legal para que contrate más personal de ventas. La magnitud relativa del personal de ventas de Kodak depende totalmente de Kodak. Además, el Japón afirma que los Estados Unidos han sobrevalorado

en aproximadamente un 50 por ciento el número de vendedores de los mayoristas primarios de Fuji.

5.58 El Japón sostiene que sus afirmaciones se ven corroboradas por los propios datos de Kodak. El Japón señala que, según un estudio de los minoristas japoneses encargado por Kodak para la investigación efectuada en el marco del artículo 301 de los Estados Unidos, aproximadamente el 50 por ciento de las tiendas de artículos fotográficos estudiadas venden productos Kodak.¹³⁴ La posición del Japón es que las tiendas de artículos fotográficos, que actualmente representan casi la mitad de las ventas totales de películas en el Japón¹³⁵, son el "canal de distribución tradicional" que según se afirma está dominado por los mayoristas primarios de los fabricantes nacionales.

5.59 En consecuencia, el Japón sostiene que el argumento de los Estados Unidos referente al "estrangulamiento de la distribución" no supera la prueba empírica más básica: si la mayoría de los minoristas y de los mayoristas secundarios que compran películas a los mayoristas primarios de Fujifilm no comerciasen en películas importadas, se podría al menos argumentar que la inexistencia de relaciones entre los fabricantes extranjeros y esos mayoristas primarios estaba haciendo que las importaciones perdieran ventas. Ahora bien, como la mayoría de los clientes de los mayoristas primarios ya compran película Kodak en otras fuentes, es evidente que no existe el "estrangulamiento de la distribución". El propio mayorista primario de Kodak, Kodak Japan, puede vender y vende películas directamente a los mayores clientes minoristas. Kodak Japan puede vender y vende películas a los mayoristas secundarios (para no mencionar sus propios laboratorios fotográficos afiliados), que después los distribuyen a minoristas más pequeños. Por consiguiente, en el mercado no existen obstáculos que impidan el acceso de las importaciones a los minoristas.

5.60 Los **Estados Unidos** responden que el análisis del estudio del que según se afirma procede la cifra del 90 por ciento muestra que hay discrepancias entre los resultados reales del estudio y las cifras indicadas en la comunicación del Japón. El examen del estudio también revela que en él se han utilizado técnicas sesgadas para la encuesta y para el muestreo. En consecuencia, los Estados Unidos instan al Grupo Especial a que acepte el estudio de Kodak, que muestra que las películas Kodak están disponibles de hecho en alrededor del 40 por ciento de las tiendas del Japón.

5.61 Los Estados Unidos argumentan que el estudio del Japón presenta el defecto de que para determinar si un minorista comercia en películas extranjeras se pidió a los cuatro mayoristas primarios de Fuji que preguntasen a sus clientes si tenían acceso a esas películas. Los Estados Unidos señalan que alrededor de un tercio de las ventas de películas de los mayoristas primarios se hacen a otros mayoristas secundarios. Algunos de esos mayoristas comercian con un número muy grande de clientes minoristas. Según los Estados Unidos, en las comunicaciones del propio Japón al Grupo Especial se indica que 278 de los mayoristas secundarios venden a decenas de millares de clientes minoristas. Por consiguiente, con arreglo al estudio del Japón, si uno solo de esos mayoristas secundarios hubiera comprado un solo carrete de película extranjera para venderlo a solamente uno de esas decenas de millares de minoristas, el Japón llegaría a la conclusión de que las películas extranjeras tenían acceso a la totalidad de esas decenas de millares de minoristas. Los Estados Unidos sostienen que esa metodología distorsiona seriamente la visión de la

¹³⁴Japan Market Access Survey for Photographic Film, 20 de marzo de 1996, página 2, Ex. A-20 del Japón. Se puede hallar la misma conclusión en la Affidavit of Hester presentada por los Estados Unidos en estas actuaciones. Ex. 97-9 de los Estados Unidos.

¹³⁵Photo Market 1996, página 130, Ex. A-1 del Japón.

situación en lo que se refiere al acceso al mercado.

5.62 Los Estados Unidos señalan asimismo que el ejemplo arriba citado de transacciones simbólicas de los mayoristas del Japón no debe considerarse como una exageración. El propio GATT comprobó, en su Examen de las Políticas Comerciales del Japón, que los fabricantes *keiretsu* tienden a disuadir a sus mayoristas de vender los productos de los competidores, aunque no siempre les impiden hacerlo.¹³⁶ Se ha podido comprobar que, en consonancia con esta conclusión, los cuatro mayoristas primarios hacen en ocasiones operaciones simbólicas con películas extranjeras. Por ejemplo, en 1995 los cuatro mayoristas primarios vendieron en conjunto 295 carretes de película Kodak. Las ventas totales de esos cuatro mayoristas primarios en ese año fueron de aproximadamente 25 millones de carretes. Aplicando la metodología del estudio del Japón, se podría llegar a la conclusión de que las películas extranjeras tenían acceso al 100 por ciento de los minoristas del Japón en 1995 porque los cuatro mayoristas primarios llegan al 100 por ciento de los clientes minoristas en el Japón. Es evidente, sin embargo, que 295 carretes dentro de un total de 25 millones no constituyen acceso al sistema de distribución.

5.63 A juicio de los Estados Unidos, lo importante es cuántos minoristas venden de hecho películas extranjeras en el Japón, puesto que los minoristas son quienes en último término venden a los usuarios finales. Ahora bien, según los Estados Unidos, el Japón no analizó el acceso al mercado al por menor para el Grupo Especial. En respuesta a una pregunta hecha por los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, el Japón proporcionó los datos brutos correspondientes a uno de sus estudios sobre el acceso al mercado. Esos datos revelan que las películas extranjeras están disponibles en el 43 por ciento de los puntos de venta al por menor en el Japón. Los Estados Unidos creen que esa cifra es elevada, porque la muestra del estudio estaba fuertemente sesgada hacia las grandes ciudades, en las que abundan más las películas extranjeras, y porque el estudio adolecía además de otros errores de muestreo y de otros errores metodológicos. Con todo, la cifra del 43 por ciento revela un acceso al mercado considerablemente menor que lo que afirma el Japón y se acerca a la cifra del 40 por ciento hallada en el estudio de los Estados Unidos.

5.64 El **Japón** responde que los Estados Unidos atacan la metodología del muestreo del estudio, olvidando evidentemente que el estudio de los clientes mayoristas no era un muestreo en absoluto. Antes bien, se sometió a estudio más del 95 por ciento de los clientes, es decir, prácticamente la totalidad de la base de clientes. No puede hablarse de "sesgo en el muestreo" cuando se estudia la totalidad del universo.

e) El mercado del papel

5.65 Según el Japón, los Estados Unidos afirman que las políticas del MITI en materia de distribución servían para alentar a los mayoristas primarios a dejar de distribuir al por mayor varias marcas y pasar a distribuir al por mayor una sola marca, así como para facilitar ese cambio, con lo que, según se afirma, se creaba un estrangulamiento de la distribución y se cerraba el acceso de las películas y el papel fotográficos importados a los centenares de millares de minoristas de películas del Japón. El Japón afirma que esa teoría no guarda ninguna relación con el papel fotográfico. El Japón sostiene que, aunque parece que la reclamación de los Estados Unidos se refiere a las películas y el papel fotográficos, la teoría de los Estados Unidos no tiene nada que ver con el papel fotográfico de consumo.

5.66 El Japón argumenta además que el papel fotográfico se distribuye por canales muy

¹³⁶GATT (1995) Examen de las Políticas Comerciales - Japón, Ginebra, volumen I, página 100.

diferentes de aquellos que se utilizan para las películas. En particular, los mayoristas primarios de los fabricantes nacionales de películas no son grandes comerciantes de papel fotográfico.¹³⁷ Los fabricantes nacionales distribuyen su papel fotográfico por conducto de filiales de ventas o de otras compañías afiliadas, y esas filiales o compañías afiliadas, a su vez, venden el papel fotográfico, bien directamente, bien, en cantidad limitada, por conducto de mayoristas secundarios, a los laboratorios y minilaboratorios fotográficos que utilizan el papel fotográfico para hacer positivos. Por consiguiente, el Japón concluye que la teoría de los Estados Unidos de que los mayoristas primarios de los fabricantes nacionales de película crean un "estrangulamiento de la distribución" es inaplicable al papel.

5.67 El Japón señala también que, como la teoría del "estrangulamiento de la distribución" es inaplicable, el único argumento de los Estados Unidos con respecto al papel es que las vinculaciones (mediante contratos o mediante inversiones de capital) de los fabricantes nacionales con los laboratorios fotográficos han creado un mercado cautivo en el que los productores extranjeros de papel no pueden penetrar. El Japón observa, no obstante, que Kodak opera por conducto de los mismos tipos de canales de distribución que los fabricantes nacionales. La posición del Japón es que los fabricantes nacionales de papel -Fujifilm, Konica, Mitsubishi y Oriental- tienen desde hace largo tiempo redes de laboratorios fotográficos afiliados, que empezaron a establecerse a principios del decenio de 1960, mientras que Kodak está presente en el mercado de los artículos fotográficos en el Japón desde hace más de 40 años: Toyo Genzoso, filial de Nagase, empezó a revelar películas fotográficas de consumo de Kodak en el Japón en 1952. Hasta el decenio de 1980, Kodak se basó en la red de laboratorios de Toyo, cuyo nombre pasó a ser después Imagica, y en 1987 estableció una compañía mixta, Kodak-Imagica, con Imagica. Según el Japón, en la actualidad Kodak tiene vinculaciones con 124 laboratorios para aficionados¹³⁸, situados en todo el Japón. El Japón explica que, además de los laboratorios afiliados, hay una serie de minilaboratorios no afiliados. El sector de los minilaboratorios representa gran parte del mercado del papel: aproximadamente el 60 por ciento de las ventas totales de papel en el Japón se hacen a minilaboratorios.¹³⁹ Al igual que ocurre con las películas, Kodak vende papel por exactamente los mismos canales de distribución que los fabricantes nacionales. Así pues, tampoco hay ningún "estrangulamiento de la distribución" en el caso del papel.

5.68 Los **Estados Unidos** responden que el MITI reconoció que los fabricantes extranjeros podían evitar el estrangulamiento de la distribución en el caso del material fotográfico recurriendo a los laboratorios fotográficos. En el Estudio de 1969 sobre las condiciones de transacción en el sector fotográfico, encargado por el MITI, se señala que pueden surgir problemas "si una compañía extranjera rompe el oligopolio de los dos fabricantes nacionales" y "si surge un nuevo circuito [de distribución] que compita con el circuito de los concesionarios de material fotográfico, que es el circuito básico existente en el mercado de la distribución".¹⁴⁰ En el Estudio se advertía además que "las compañías extranjeras ya han prestado asistencia financiera al sector del revelado y el tratamiento" y se propugnaba que se tomasen medidas "para minimizar el desorden previsto en el mercado de la distribución".

¹³⁷El Japón afirma que los mayoristas primarios de Fuji representan menos del 10 por ciento de las ventas totales de papel fotográfico en color. Affidavit of Tanaka Takeshi, página 2, Ex. A-10 del Japón.

¹³⁸Photo Market 1996, página 198, Ex. A-1 del Japón.

¹³⁹Ibid., página 173.

¹⁴⁰Instituto de Investigaciones sobre la Distribución, Fact-Finding Survey Report Pertaining to Transaction Terms: Actual Conditions of Transaction Practices in the Wholesale Industry, marzo de 1969, páginas 1 a 21 y 287 a 319, Ex. 15 de los Estados Unidos.

5.69 Los Estados Unidos señalan también que entre las medidas recomendadas figuraba la de "subvencionar el sector del revelado y el tratamiento".¹⁴¹ Las subvenciones ayudarían a vincular a los laboratorios mediante relaciones de exclusividad con los fabricantes japoneses de películas y papel fotográficos y, por consiguiente, entorpecerían la venta de papel importado.¹⁴² Un laboratorio que tenga material de revelado y tratamiento fotográfico de una compañía probablemente comprará a esa misma compañía el papel y los productos químicos para el revelado y el tratamiento, así como la película, para asegurar la compatibilidad de esos productos y atender las expectativas de los consumidores en cuanto a la coherencia de la marca de las películas y el papel utilizados. Por consiguiente, un laboratorio que utilice material Fuji empleará frecuentemente papel y productos químicos Fuji y, si distribuye películas, probablemente serán películas Fuji, lo que a su vez entorpece la venta de papel importado.

5.70 Según los Estados Unidos, a fines del decenio de 1960 y a principios del decenio de 1970, la SMEA proporcionó aproximadamente 160 millones de yen para ayudar a los fabricantes japoneses de películas a convertir los laboratorios de revelado en blanco y negro en laboratorios de revelado en color.¹⁴³ En julio de 1967, la SMEA aprobó los "laboratorios de revelado de películas en color y de obtención de positivos en color" como uno de los cuatro sectores que podrían obtener en ese año préstamos subvencionados. El Presidente de la Federación Japonesa de Asociaciones de Laboratorios en Color, quien también era Presidente de Fuji Colour Service¹⁴⁴ declaró que "los principales objetivos de que el sector de los laboratorios pase a ser rama de actividad designada son [...], como contramedidas relativas a la liberalización de capitales, modernizar las instalaciones y de ese modo dar mayor solidez a los cimientos de las empresas".¹⁴⁵ En 1968, el Director de la SMEA del MITI pidió que se aplicasen los programas de la SMEA para mejorar la estructura de las pequeñas y medianas empresas con miras a "impulsar la liberalización de capitales" y como "contramedidas protectoras contra la venta al capital extranjero".¹⁴⁶ Cuando se declaró que los laboratorios podían participar en otro programa de subvenciones de la SMEA en 1973, el Presidente de la Federación de Laboratorios subrayó de nuevo la necesidad de responder a la liberalización del comercio.¹⁴⁷

¹⁴¹Ibíd.

¹⁴²Ibíd.

¹⁴³La SMEA desempeñó una destacada función al prestar, con carácter específico para cada compañía, servicios de financiación, consultoría, orientación y supervisión en apoyo de las contramedidas relativas a la liberalización tomadas por el Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial. White Paper on Small and Medium Enterprises by the SMEA 1967, Ex. 67-1 de los Estados Unidos.

¹⁴⁴Los Estados Unidos señalan que todos los presidentes de la Federación Japonesa de Asociaciones de Laboratorios en Color (Federación de Laboratorios) han sido empleados de Fuji: Murakami Eiji (de 1965 a 1978), Koseki Yasuo (de 1978 a 1988), Takeuchi Hiroshi (de 1988 a 1992) y Miyata Hidenobu (desde 1992 hasta la fecha).

¹⁴⁵Murakami Eiji, The Decision on Joseiho [Assistant] Designated Industry, JCF A News, Special Issue, 1967, página 4, Ex. 9 de los Estados Unidos.

¹⁴⁶Otsutake Kenzo, Main Points of Fiscal 1968 MITI Policy; New Policy Dealing With Capital Liberalization; Approach to Policy on Small and Medium Enterprises, Tsusan Journal, diciembre de 1967, volumen 2, N° 2, páginas 10 a 15, Ex. 12 de los Estados Unidos.

¹⁴⁷Murakami Eiji, A Year of Trial, JCF A News, 1° de enero de 1973, N° 34, página 2, Ex. 27 de los Estados Unidos.

f) Mercados de otras películas

5.71 El **Japón** argumenta que, en el caso de otras películas especiales, la propia Kodak ha experimentado un considerable éxito comercial, pese a basarse en la distribución de una sola marca. En las películas de rayos X, por ejemplo, Kodak tiene una cuota de mercado de aproximadamente el 20 por ciento, aunque casi todos sus principales mayoristas son exclusivamente distribuidores de una sola marca (la excepción, Suzuken, trabaja otras marcas si se le pide).¹⁴⁸ Fuji vende por conducto de Fuji Medical Systems a varios distribuidores y tiene participación en el capital de dos de ellos. Todos los principales mayoristas de Fuji son básicamente distribuidores de una sola marca, aunque ocasionalmente venden otras marcas cuando lo pide el cliente. Konica vende por conducto de su filial, Konica Medical. En cuanto a los demás grandes proveedores, los principales mayoristas de Agfa y de DuPont venden principalmente productos de las marcas Agfa y DuPont. Así pues, los principales productores no comparten de forma apreciable los distribuidores.

5.72 El Japón también argumenta que Kodak tiene una posición muy fuerte en el mercado japonés de las películas cinematográficas. En las películas negativas, Kodak tiene una cuota de aproximadamente el 70 por ciento, y Fuji tiene el 30 por ciento restante.¹⁴⁹ En las películas positivas, la situación es básicamente la inversa: Fuji tiene una cuota del 60 por ciento, y Kodak tiene alrededor del 40 por ciento. Agfa completa el mercado como proveedor marginal. Kodak ha tenido éxito porque vende directamente a los usuarios, en tanto que Fuji utiliza distribuidores de una sola marca independientes. Agfa, entre tanto, recurre a un mayorista de una sola marca. Así pues, las realidades del mercado de otros tipos de películas están en vivo contraste con la teoría de los Estados Unidos de que existe un estrangulamiento de la distribución en el caso de las películas de consumo.

5.73 Los **Estados Unidos** explican que en la reclamación de los Estados Unidos se excluyen expresamente diversas películas especiales utilizadas por fotógrafos profesionales para la reventa y varias otras películas especiales (película X, microfilmes).

¹⁴⁸Affidavit of Tanaka Takeshi, página 5, Ex. A-10 del Japón.

¹⁴⁹Ibíd.

4. REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR JAPONÉS DE DISTRIBUCIÓN DE PELÍCULAS

a) Origen de las políticas de distribución del MITI a principios del decenio de 1960

5.74 Según el **Japón**, el MITI tenía muchas razones para fomentar una mayor eficiencia en el sistema de distribución durante los decenios de 1960 y de 1970. La inquietud por la modernización de la distribución surgió inicialmente por el retraso en la productividad del sector japonés de la distribución, en comparación con otros sectores de la economía japonesa, y por las repercusiones de esa ineficiencia. Históricamente, el sector de la distribución en el Japón se caracterizó por las pequeñas empresas de barrio y por las prácticas comerciales tradicionales, personalizadas. El sector de los servicios se consideraba en gran parte como un lugar en el que colocar a las personas que no podían encontrar empleo en el sector manufacturero.¹⁵⁰ En consecuencia, aunque los fabricantes japoneses habían registrado grandes éxitos en los últimos años, el sector de la distribución estaba retrasado en cuanto a su productividad y su competitividad. Así pues, en opinión del Japón, los Estados Unidos describen de forma totalmente errónea el origen de las políticas del MITI en materia de distribución. El objetivo de esas políticas no era ayudar a los fabricantes japoneses, como afirman los Estados Unidos. Antes bien, se trataba de luchar con la propia ineficiencia de la distribución y con los problemas interconexos de la inflación y de la escasez de mano de obra.

5.75 Los **Estados Unidos** argumentan que la transformación del sistema abierto y competitivo de distribución de principios del decenio de 1960 en el sistema verticalmente integrado y dominado por los fabricantes nacionales no fue accidental. Ese cambio fue el resultado de la intervención directa de los poderes públicos del Japón en el mercado. Las autoridades del Japón entendieron que reorganizando la distribución en líneas verticalmente integradas se protegería a los fabricantes nacionales contra la competencia extranjera después de la liberalización. Los Estados Unidos alegan que el MITI fue el centro neurálgico de la formulación y aplicación de la política en materia de contramedidas relativas a la distribución. Con este fin, el MITI creó un Comité de Distribución que, entre 1964 y 1977, publicó 12 "informes provisionales" que abarcaban todos los aspectos del sistema de distribución. Cada informe provisional reflejaba un reconocimiento cada vez mayor de las ineficiencias del sistema japonés de distribución, de su vulnerabilidad a las inversiones extranjeras y de las repercusiones que la penetración extranjera en el sistema de distribución tendría sobre los fabricantes japoneses.

5.76 Según los Estados Unidos, en el Primer Informe Provisional se identificó un importante factor en el que se basaría la política de distribución del MITI: la necesidad de limitar la competencia en la distribución a fin de lograr estabilidad y precios altos en beneficio de los fabricantes nacionales.¹⁵¹ En el informe se afirmaba que el sistema japonés de distribución estaba "sumamente fraccionado" y se caracterizaba por el "exceso" de competencia, la deficiencia de las condiciones financieras y la insuficiencia de la capacidad de gestión. En el informe se señalaba la tendencia a la integración vertical de los

¹⁵⁰Véase Fumitake Kishida, *The Direction of Commercial Structure Improvement in The New Development Of Distribution Policy*, *International Trade and Industry Study N° 142* (diciembre de 1966), página 32, Ex. B-8 del Japón; véase también Shintaro Hayashi, *Thinking and Dealing with Distribution Issues in The New Development of Distribution Policy*, *International Trade and Industry Study N° 142* (diciembre de 1966), página 4, Ex. B-9 del Japón.

¹⁵¹El Japón está en desacuerdo con esta interpretación del Primer Informe Provisional dada por los Estados Unidos. Véase la cuestión 2 de traducción.

distribuidores bajo el control de los fabricantes y se observaba que, cuando había integración vertical, ésta había hecho que mejorase la estructura de distribución y había servido para "asegurar y ampliar la cuota [de mercado] de los distintos fabricantes".¹⁵² Los informes posteriores y las políticas de los poderes públicos continuarían subrayando las ventajas que reportaba a los fabricantes nacionales la alineación vertical de la distribución.

5.77 Los Estados Unidos señalan además que en el Tercer Informe Provisional y en el Quinto Informe Provisional¹⁵³ se desarrolló otro tema que cobraría importancia en la reorganización del sistema de distribución: la cooperación horizontal entre las empresas. En el Tercer Informe Provisional se propugnó expresamente la concesión de incentivos financieros y fiscales a los minoristas a fin de reforzar sus vínculos entre sí y con los mayoristas mediante el establecimiento de instalaciones conjuntas para la distribución.¹⁵⁴ En el Quinto Informe Provisional se propugnó una mayor cooperación horizontal entre los mayoristas y los minoristas mediante la formación de, por ejemplo, centros conjuntos de venta al por mayor, así como una mayor cooperación vertical entre los fabricantes, los mayoristas y los minoristas.

5.78 Los Estados Unidos argumentan que en el Segundo Informe Provisional y en el Quinto Informe Provisional se sentaron otras bases de un mecanismo que contribuiría a reorganizar la distribución: la revisión de las prácticas en materia de transacción entre los fabricantes y los mayoristas de manera tal que facilitasen unas relaciones comerciales "racionales" entre los fabricantes y los mayoristas.¹⁵⁵ Tales condiciones "racionales" de transacción se convirtieron en un medio de fomentar la alineación de los distribuidores en relaciones exclusivas y a largo plazo con un único fabricante nacional, así como en un medio de ayudar a resistir la penetración extranjera en el sector de la distribución.

5.79 Los Estados Unidos arguyen además que el MITI, además de examinar en general la estructura de distribución en el Comité de Distribución, trabajó en estrecha colaboración con los diferentes sectores para empezar a estudiar sus problemas estructurales específicos. En el sector fotográfico, en 1963, el MITI instó a los cuatro fabricantes nacionales de películas y papel fotográficos a que se reunieran para examinar la forma de hacer frente a la competencia extranjera. Como resultado de ello, esas compañías crearon el Consejo de Fomento de la Fotografía en Colores Naturales. Algunos funcionarios del MITI, entre ellos el funcionario encargado del sector de los materiales fotosensibles, asistieron a las reuniones

¹⁵²Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial, Current Status and Problems of Distribution Mechanisms (Primer Informe Provisional), diciembre de 1964, reimpreso en *Tsubansho Koho*, 8 de enero de 1965. El Japón está en desacuerdo con la traducción de *keiretsuka* dada en la traducción del Primer Informe Provisional hecha por los Estados Unidos, Ex. 64-6 de los Estados Unidos. Véase la cuestión 4 de traducción.

¹⁵³Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial, Concerning Improvement in Material Distribution (Quinto Informe Provisional), 19 de octubre de 1966, Ex. 66-3 de los Estados Unidos.

¹⁵⁴Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial, The Promotion of Chain Stores - Industrial Structure Council (Tercer Informe Provisional), reimpreso en *Tsusansho Koho*, 14 de septiembre de 1965, Ex. 65-4 de los Estados Unidos.

¹⁵⁵Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial, The Basic Direction of Policies on Distribution (Segundo Informe Provisional), reimpreso en *Tsusansho Koho*, 24 de abril de 1965. El Japón está en desacuerdo con la traducción de *keiretsuka* dada en la traducción del Segundo Informe Provisional hecha por los Estados Unidos, Ex. 65-2 de los Estados Unidos. Véase la cuestión 4 de traducción. Quinto Informe Provisional, Ex. 66-3 de los Estados Unidos.

del Consejo, y los funcionarios del MITI recomendaron políticas específicas para ayudar al Consejo a alcanzar sus objetivos. La labor del Consejo se centró en las disposiciones que el sector de los materiales fotosensibles tenía que adoptar a fin de prepararse para hacer frente a la competencia extranjera, concentrándose particularmente en la red de distribución y de venta.

5.80 El **Japón** admite que la modernización del sistema de distribución viene siendo motivo de preocupación para los poderes públicos desde hace más de tres decenios, incluyendo los períodos que precedieron y que siguieron a los debates sobre la liberalización de capitales. No obstante, señala que los informes provisionales del Comité de Distribución no son declaraciones oficiales de las autoridades del Japón y que su publicación no constituye una "orientación administrativa". Al igual que en los Estados Unidos y en otros países, los poderes públicos del Japón organizan frecuentemente reuniones de órganos de asesoramiento integrados por miembros procedentes de los círculos industriales y académicos, de los consumidores y de los medios de información, y les encarga que estudien cuestiones de interés público y que formulen recomendaciones a los Ministros.

5.81 El Japón argumenta, no obstante, que la finalidad de las políticas del MITI en materia de distribución no era cerrar el paso a las importaciones sino modernizar el sector japonés de la distribución y ayudarlo a hacer frente a la competencia extranjera a que daría lugar la liberalización. Ningún elemento de las políticas de distribución del MITI ni de ninguna otra de las denominadas "contramedidas relativas a la liberalización" contribuía en modo alguno a alentar o facilitar la creación de una estructura de mercado excluyente que discriminase contra las películas o el papel fotográficos importados. La posición del Japón es que, como las políticas del MITI en cuestión no dicen de hecho nada sobre el fomento de la distribución de una sola marca de películas, los Estados Unidos se esfuerzan por establecer alguna vinculación entre las políticas del MITI y la estructura de mercado que es el principal objetivo de sus reclamaciones. Ahora bien, los argumentos de los Estados Unidos sobre las "contramedidas relativas a la distribución" se derrumban cuando se enfrentan a la realidad de ese mercado.

5.82 El Japón arguye además que, en último término, la reclamación de los Estados Unidos se reduce a la afirmación de que la actual estructura del mercado japonés de películas y papel fotográficos de consumo es una estructura excluyente y cerrada, y que esa situación ha de ser, de algún modo, resultado de la intervención de los poderes públicos. A juicio del Japón, la premisa en que se basa ese argumento, es decir, la existencia de algo anormal en la distribución de películas y papel en el Japón, es sencillamente errónea. La base de las reclamaciones de los Estados Unidos, afirma el Japón, es el hecho de que cada uno de los diversos mayoristas primarios del Japón comercia en sólo una marca de películas. Sin embargo, la distribución al por mayor de una sola marca es una práctica comercial normal. De hecho, en el caso de las películas, esa práctica comercial es la norma en cada uno de los principales mercados del mundo, incluyendo el mercado de los Estados Unidos. En consecuencia, el mercado japonés de películas y papel fotográficos de consumo es el resultado de las fuerzas normales del mercado.

5.83 El Japón recuerda el argumento de los Estados Unidos de que las políticas de distribución del MITI durante los decenios de 1960 y de 1970, es decir, las políticas denominadas de "sistematización", constituían el centro de su estrategia, consistente, según se alegaba, en cerrar el paso a las importaciones de películas y papel fotográficos de consumo y en ayudar a los fabricantes japoneses de películas a lograr un control excluyente sobre los conductos "tradicionales" de distribución de películas, dejando sin acceso a esos canales a las importaciones. El Japón argumenta que la teoría de los Estados Unidos no tiene nada que ver con la realidad de las políticas pasadas o presentes del MITI en materia

de distribución. Las políticas del MITI tenían por finalidad, más en general, racionalizar y sistematizar los sectores mayorista y minorista del Japón, que adolecían de una productividad baja. En particular, el MITI fomentó la eliminación de las prácticas comerciales anticuadas tradicionales, la adopción de formularios y procedimientos normalizados y una mayor utilización de la informática. Basándose en modelos de la práctica comercial de occidente, esas reformas fueron recomendadas en general para todo el sector de la distribución y no se limitaban en modo alguno a las películas y el papel fotográficos.

5.84 Los **Estados Unidos** responden que, en contra de lo que afirma el Japón, el contenido de los informes provisionales se aplicó como orientación administrativa. Los Estados Unidos recuerdan que, en muchos casos, los poderes públicos del Japón dan instrucciones a entidades normativas paraestatales, tales como el Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial, para que realicen una investigación o un estudio, y que la entidad de que se trate lleve a cabo esa labor y rinda informe a las autoridades japonesas. Ese informe, a su vez, es adoptado, refrendado o utilizado por los poderes públicos japoneses como orientación administrativa para dar instrucciones al sector en cuestión a fin de que actúe de otra forma, con lo que el "informe" se convierte en medidas.

5.85 Los Estados Unidos también sostienen que la venta al por mayor de películas de una sola marca no es corriente en todo el mundo. Muchos mayoristas de artículos fotográficos de Europa y de América del Norte venden varias marcas de película, así como toda una serie de otros productos fotográficos. El Japón está confundiendo la distribución de una sola marca por los mayoristas con la práctica, corriente en Europa y en América del Norte, de las ventas directas de los fabricantes a los minoristas.

5.86 A juicio de los Estados Unidos, el argumento del Japón de que su objetivo era sólo modernizar los canales de distribución, no cerrar el paso a la entrada de productos extranjeros, se ve socavado por su propia comunicación al Grupo Especial, de la que se desprende que frenó las inversiones extranjeras en el sector de la distribución para que los fabricantes extranjeros no pudieran establecer redes de distribución en el Japón hasta que los fabricantes japoneses hubieran reestructurado y hecho más eficientes sus propias redes de distribución. Además, el Japón, si se proponía solamente fomentar la eficiencia en la distribución y no proteger a los fabricantes nacionales, debería haber acogido con beneplácito las inversiones extranjeras en el sector de la distribución, porque los distribuidores extranjeros eran entre cuatro y siete veces más eficientes que los distribuidores nacionales.

b) Decisión del Consejo de Ministros de 1967

5.87 Los Estados Unidos señalan que, en 1966, el MITI concluyó un estudio en el que se examinaron diversos problemas con los que las diversas ramas de actividad nacionales se enfrentarían probablemente a causa de la liberalización. El MITI identificó a Kodak y a Agfa como compañías extranjeras que probablemente entrarían en el mercado japonés de las cámaras y los materiales fotosensibles después de la liberalización de capitales. Los Estados Unidos afirman que el MITI, como resultado de su estudio, hizo pública el 17 de abril de 1967 una declaración de orientaciones generales en la que se indicaba que era necesario adoptar "contramedidas relativas a la liberalización" para defender a las empresas nacionales contra la competencia.¹⁵⁶

¹⁵⁶MITI, Regarding Capital Liberalization, 17 de abril de 1967, reimpresso en *Yoshido Fujio, Capital Liberalization and Foreign Investment Law*, 30 de octubre de 1967, Ex. 67-3 de los Estados Unidos.

5.88 Los Estados Unidos afirman que la Decisión del Consejo de Ministros de 1967 marcó un hito en los esfuerzos de los poderes públicos del Japón por reestructurar las diversas ramas de actividad japonesas para que resistieran a la inminente competencia extranjera.¹⁵⁷ En esa Decisión se refrendó formalmente la adopción de contramedidas para contrarrestar los efectos de la liberalización y se dio gran prioridad en el plano nacional a la protección de los mercados japoneses contra la competencia extranjera. En la Decisión se subrayó que el sector de la distribución era una esfera clave para proceder a la renovación y el mejoramiento en apoyo del sector de la producción, mediante la concertación entre las distintas ramas de actividad y los poderes públicos:

"La distribución es el sector en el que está más retrasado el proceso de modernización. En él, la capacidad de resistencia a la penetración del capital extranjero es débil, y los efectos de su avance en el sector de la distribución tendrán también importantes repercusiones en el sector de la producción. En consecuencia, es necesario aplicar contramedidas en apoyo de los esfuerzos del sector tendentes a modernizar la estructura de la distribución, fundamentalmente reforzando a tal fin las empresas del sector y estableciendo un sistema de ventas en gran escala."¹⁵⁸

Los Estados Unidos argumentan que de la redacción de la Decisión del Consejo de Ministros se desprende que se acordaba, como política nacional claramente prioritaria, la adopción, en el sector de la distribución, de disposiciones encaminadas a proteger a los fabricantes nacionales contra la competencia extranjera.

5.89 El **Japón** replica que, cuando empezó a dismantelar los obstáculos al comercio y a las inversiones en el decenio de 1960, le preocupaba en general la capacidad de las diversas ramas de actividad nacionales para competir con los rivales extranjeros en el nuevo entorno comercial, menos reglamentado. La Decisión del Consejo de Ministros, por la que se ponía en práctica la primera fase de la liberalización de capitales, expresaba sin ambages esa inquietud. Ahora bien, los Estados Unidos citan selectivamente algunos pasajes de ese documento para dar una impresión distorsionada de la Decisión. En contra de los argumentos esgrimidos por los Estados Unidos, el Japón trató de fomentar la eficiencia y la competitividad de las ramas de actividad nacionales, y no cerrar el paso a las importaciones. Al instar a la modernización del sector de la distribución, previendo la liberalización de capitales, la Decisión del Consejo de Ministros estaba simplemente aplicando a un sector concreto una política general básica destinada a hacer frente a la liberalización:

"orientar y complementar los esfuerzos del sector privado, por ejemplo, impulsando el futuro desarrollo técnico, aumentando el capital propio y reduciendo los tipos de interés, especialmente los tipos de interés a largo plazo, a fin de sentar las bases sobre las cuales nuestras empresas puedan competir en pie de igualdad con el capital extranjero".¹⁵⁹

El Japón argumenta que la modernización de la distribución, que inicialmente servía para fomentar la eficiencia y para luchar con las presiones inflacionistas, también ayudaría al sector japonés de la distribución a competir con el capital extranjero. De lo que se trataba era de lograr una competencia efectiva en el mercado nacional mediante el mejoramiento de

¹⁵⁷Ex. 67-6 de los Estados Unidos.

¹⁵⁸Decisión del Consejo de Ministros de 1967, página 6, Ex. 67-6 de los Estados Unidos.

¹⁵⁹Ibíd., página 4, Ex. 67-6 de los Estados Unidos.

la eficiencia del sector nacional de la distribución.

5.90 Según el Japón, la amplia afirmación de los Estados Unidos sobre una "política nacional claramente prioritaria" consistente en proteger contra la competencia extranjera no tiene apoyo en el texto de la Decisión del Consejo de Ministros. En la Decisión del Consejo de Ministros se señala solamente que la penetración del capital extranjero en el sector de la distribución tendrá "importantes repercusiones" sobre el sector manufacturero, pero en esa declaración simplemente se reconoce la relación obvia entre la distribución y la manufactura en la economía, que se vería afectada por la liberalización de capitales.¹⁶⁰ El Japón argumenta que, mientras los productores extranjeros compitiesen en el Japón mediante las exportaciones, el atraso del sistema de distribución no constituiría un problema. Las reducciones de los aranceles podrían hacer que los productos importados resultasen más competitivos en el plano de los precios, pero no proporcionarían ninguna otra ventaja en la comercialización. En cambio, una vez que se autorizase a los productores extranjeros a establecer sus propias filiales de ventas en el Japón, el atraso relativo de los sistemas de distribución en los que venían basándose los productores nacionales se convertiría en una desventaja potencialmente grave.

5.91 A juicio del Japón, en la Decisión del Consejo de Ministros no se estudia en absoluto la protección de los fabricantes nacionales contra la competencia extranjera, y mucho menos la utilización de las políticas en materia de distribución para proteger a las compañías manufactureras. La Decisión del Consejo de Ministros se refiere solamente a la forma en que los poderes públicos pueden ayudar a las compañías japonesas, tanto en el sector de la distribución como en el sector de la manufactura, a prepararse para la competencia intensificada a que dará lugar la liberalización de capitales.

c) Sexto Informe Provisional de 1968

5.92 Los **Estados Unidos** argumentan que el Comité de Distribución fue el órgano al que se encomendó la labor de determinar cómo traducir la Decisión general del Consejo de Ministros en políticas concretas. El Comité de Distribución ideó una política, la "sistematización" de la distribución, encaminada a conseguir los dos objetivos consistentes en el aumento de la eficiencia y en la protección contra la competencia extranjera.¹⁶¹ La premisa en la que se basaba la sistematización de la distribución era que las inversiones extranjeras en la distribución, aun cuando pudieran hacer que aumentase la eficiencia en el sector de la distribución, amenazarían a los fabricantes japoneses. En el Sexto Informe Provisional se analizaban las formas en que los fabricantes extranjeros podrían conseguir el control del sistema japonés de distribución¹⁶² y se ponían de relieve las inquietudes que suscitaba ese control:

"1. Existe el riesgo de que los sectores de crecimiento caigan bajo el control monopolístico del capital extranjero, como resultado de la diferencia existente en lo que concierne a los recursos de capital y a factores similares.

2. Existe el riesgo de que el proceso de expansión de las ventas por las

¹⁶⁰Ibíd., página 6, Ex. 67-6 de los Estados Unidos.

¹⁶¹El Japón señala que el MITI distingue las políticas de racionalización y las políticas de sistematización. Los Estados Unidos utilizan una sola expresión, "sistematización", para abarcar ambos conceptos.

¹⁶²Sexto Informe Provisional, página 6, Ex. 68-8 de los Estados Unidos.

empresas de distribución vinculadas con capital extranjero agrave una competencia excesiva, entorpezca la armoniosa puesta en práctica de los planes de modernización de la distribución y perturbe el orden comercial [establecido].

3. Existe el riesgo de que el sector manufacturero quede dominado mediante el control de los circuitos de venta, lo que llevaría a la subcontratación internacional de la industria japonesa."¹⁶³

5.93 Según el **Japón**, habida cuenta de la Decisión del Consejo de Ministros de 1967, el MITI y los diversos comités asesores centraron de nuevo su atención en la modernización de la distribución. En el Sexto Informe Provisional se indicaba lo siguiente:

"En general, se considera actualmente que el retraso de la modernización de las actividades de distribución impide que la economía sea eficiente y que el nivel de vida de la población mejore. La necesidad de mejorar la estructura del sector de la distribución es cada vez mayor. Además, dos razones hacen urgente la modernización de las actividades de distribución. En primer lugar, la liberalización de las inversiones directas de capital extranjero está próxima, y es necesario establecer rápidamente condiciones [de mercado] en las que el capital nacional pueda competir con el capital extranjero. En segundo lugar, se considera que el incremento de la productividad de las actividades de distribución es una vía eficaz para resolver la cuestión de los precios de consumo."¹⁶⁴

5.94 El Japón argumenta además que la necesidad básica de modernizar la distribución se desprendía de la necesidad de una mayor eficiencia para elevar el nivel de vida. Otra razón para modernizar la distribución continuaba siendo la inquietud por la inflación. A esas razones se añadía la necesidad de hacer frente a la liberalización de capitales, pero en el informe se dejaba claramente sentado que hacer frente a esa liberalización significaba competir más eficazmente con los nuevos competidores extranjeros. Este objetivo había de alcanzarse promoviendo la eficiencia en el sector de la distribución.

5.95 A juicio del Japón, las afirmaciones de los Estados Unidos son insostenibles. El MITI difícilmente consideraba el sistema de distribución existente como una especie de "joyas de la corona" de carácter estratégico que no había que permitir que fueran utilizadas por las importaciones. Por el contrario, el MITI estimaba que el atraso del sistema de distribución era un talón de Aquiles que haría que los fabricantes nacionales no pudieran competir con los productores extranjeros. Era motivo de preocupación que los fabricantes nacionales se vieran obligados a seguir utilizando los canales de distribución existentes, en tanto que los productores extranjeros, liberados de las restricciones en materia de capital, pudieran organizar sus propios canales de distribución modernos (y exclusivos). El Japón cita el Sexto Informe Provisional de 1968, en el que se afirmaba lo siguiente:

"En caso de penetración para la venta de la propia marca de productos de un fabricante extranjero [...] (incluyendo los casos en que los productores extranjeros controlen efectivamente la distribución), cuando las mercancías sean superiores o cuando [el fabricante] tenga unas técnicas de venta muy desarrolladas o disponga de cuantiosos fondos para la comercialización, probablemente habrá considerables repercusiones sobre los productores japoneses rivales y sobre las empresas

¹⁶³Ibíd., página 8.

¹⁶⁴Sexto Informe Provisional, Ex. B-7 del Japón.

japonesas que sirven de canales de distribución para los productos nacionales."¹⁶⁵

5.96 La posición del Japón es que, así como los productores extranjeros podrían elegir entre utilizar los canales de distribución japoneses ya existentes o importar sus propios sistemas, los productores japoneses tendrían que seguir utilizando sus distribuidores nacionales, pues si no se hundirían. En consecuencia, la finalidad de las políticas del MITI en materia de distribución era fomentar la modernización de las prácticas japonesas de distribución y, de ese modo, contribuir a la consecución de diversos objetivos de los poderes públicos, entre ellos el aumento de la competitividad de las diversas ramas de actividad japonesas.

d) El Séptimo Informe Provisional de 1969 y el Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución

5.97 Los **Estados Unidos** argumentan que la preocupación del Japón por la protección queda puesta de relieve aún más por el Séptimo Informe Provisional del Comité de Distribución¹⁶⁶, en el que, según afirman, se declara que, si el fomento de la eficiencia llega a ser incompatible con la protección contra la competencia extranjera, debe prevalecer este último objetivo. La parte pertinente del Séptimo Informe Provisional dice lo siguiente:

"En el momento actual, en el que se hacen llamamientos en favor de la promoción activa de la liberalización de capitales en el sector de la distribución, consideramos que los esfuerzos encaminados a sistematizar la distribución revisten una importancia estratégica decisiva [...]. Es de prever que las diferencias [entre el Japón y los Estados Unidos] en materia de sistemas tengan un efecto decisivo sobre las actividades de distribución en particular; los esfuerzos concertados del gobierno y del sector privado deben orientarse a la sistematización, como contramedida en la esfera de la liberalización de capitales.

[...]

Es cierto que uno de los efectos de la sistematización de las actividades de distribución en el Japón es la simplificación del acceso [al mercado japonés] de las [empresas] de capital extranjero, más a menudo en la metodología de sistemas. [Pero] si queremos ganar terreno, hemos de hacer hincapié en la necesidad de prevenir las enormes repercusiones que tendría el hecho de que el capital extranjero tomara la iniciativa en la sistematización de las actividades de distribución en el Japón, y crear rápidamente un sistema que sea posible contraponer de forma suficiente a los sistemas racionales introducidos por el capital extranjero."¹⁶⁷

5.98 Los Estados Unidos argumentan también que la base de la sistematización de la distribución consistía en reorganizar vertical y horizontalmente el sistema japonés de distribución mediante lo siguiente:

i) la creación y reforzamiento de vínculos verticales para la distribución de

¹⁶⁵Ibíd., página 22.

¹⁶⁶Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial, Systemization of Distribution Activities (Séptimo Informe Provisional), 22 de julio de 1969, página 6, Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

¹⁶⁷Séptimo Informe Provisional, página 4, Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

productos concretos entre un fabricante japonés y varios mayoristas, así como entre esos mayoristas y los minoristas;

- ii) la creación de vínculos entre los elementos horizontales del sistema de distribución, que podrían encajar más fácilmente en la organización vertical "sistematizada".

5.99 Según los Estados Unidos, con arreglo al plan de sistematización de los poderes públicos del Japón, los vínculos entre las compañías que formasen parte de un "sistema" incluirían vínculos en materia de transacciones comerciales, vínculos materiales y vínculos en la esfera de la información. Cada uno de esos vínculos sería esencial para que el sistema funcionase como un todo único y excluyente. La cooperación empresarial horizontal entre los pequeños minoristas y otras pequeñas entidades del sistema de distribución sería "la forma más eficiente de beneficiarse de las economías de escala".¹⁶⁸ La cooperación horizontal también haría que a las empresas extranjeras les resultase más difícil penetrar en el sistema, dado que muchos de los diferentes agentes que formasen parte de él estarían unidos en un canal común de distribución vinculado con los fabricantes nacionales y dominado por los fabricantes nacionales.

5.100 El **Japón** responde que en el Séptimo Informe Provisional¹⁶⁹ se exponía la orientación básica que convendría dar a la sistematización en todos los aspectos de la distribución, desde la planificación de la gestión, pasando por las transacciones comerciales y la gestión de las mercancías, hasta las finanzas:

- i) Planificación de la gestión: en el informe se fomentaba la utilización de ordenadores para determinar las tendencias de las ventas y compartir información con los proveedores y con los clientes.
- ii) Transacciones comerciales: en el informe se fomentaba la automatización de la manipulación de materiales, la programación de las entregas por rutas fijas y el establecimiento de centros conjuntos para la distribución.
- iii) Gestión de las mercancías: en el informe se alentaba la utilización de ordenadores para mantener las existencias a niveles apropiados, la recepción de pedidos por teléfono utilizando carteras de pedidos y la utilización de sistemas automatizados para la formulación de pedidos.
- iv) Finanzas: en el informe se alentaba la utilización de ordenadores para la gestión de las cuentas acreedoras y de las cuentas deudoras, la automatización de la facturación y de los pagos bancarios y la informatización de la investigación de los créditos.

5.101 Los **Estados Unidos** hacen referencia a un libro reciente sobre la distribución escrito por un especialista japonés que ha resumido los objetivos de las políticas adoptadas por los poderes públicos del Japón para la sistematización de la distribución cuando se aproximaba la liberalización. Su autor, haciendo observaciones concretamente sobre el Séptimo Informe Provisional, escribió que la finalidad básica de éste era crear unos sistemas verticalmente integrados:

¹⁶⁸Sexto Informe Provisional, página 11, Ex. 68-8 de los Estados Unidos.

¹⁶⁹Séptimo Informe Provisional, Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

"Su objetivo era crear un inmenso conducto que conectase la producción con el consumo y aumentar la eficacia y la eficiencia de la distribución haciendo más eficaces y más eficientes las operaciones verticales. [...] En definitiva, la sistematización de la distribución fomentó la integración vertical de la distribución e hizo que el control de la distribución por las grandes empresas fuese aún más fuerte."¹⁷⁰

El autor subrayó que el Séptimo Informe Provisional representaba un cambio de la política de los poderes públicos, cuya orientación pasó del mero mejoramiento de la eficiencia al logro del control del mercado por los fabricantes:

"Tenemos que tener presente que la política de distribución nacional [del Japón], encaminada a crear un sistema de distribución masiva que las grandes empresas deseaban que fuera compatible con un sistema de producción masiva, se había transformado en un refuerzo de las actividades de comercialización de las grandes empresas cuya finalidad era controlar la distribución y el mercado [...]. Esta característica de la política en materia de distribución se veía reforzada aún más por el fomento de la política de sistematización de la distribución."¹⁷¹

Otro especialista japonés señaló en 1974, en una publicación, que las reformas de la distribución en ese período impulsadas por el MITI tenían por objetivo excluir a las compañías extranjeras:

"Las principales razones por las que se hizo particular hincapié en ese tipo de sistematización de la distribución durante la Showa [de 1965 a 1974], especialmente durante la última parte de la Showa [de 1970 a 1974], son las siguientes:

[...] al hacer frente a la liberalización de capitales y, al mismo tiempo, dar impulso a la racionalización, retrasada, del sector de la distribución del Japón, la nación, como un todo único, creará obstáculos para introducirse en el sistema de distribución, con lo que no quedará margen para que las compañías extranjeras penetren en la economía del Japón."¹⁷²

5.102 Los Estados Unidos argumentan que en el Séptimo Informe Provisional se pedía que se instituyese una cooperación entre los poderes públicos y las diversas ramas de actividad para poner en práctica la sistematización y que se concediesen incentivos fiscales y financieros a los proyectos que fomentasen la sistematización. A fin de promover la coordinación entre los poderes públicos y las distintas ramas de actividad, en el informe se proponía que se estableciese otro órgano de los poderes públicos y las ramas de actividad, el Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución, para promover la sistematización y crear un consenso en favor de ella. En el informe también se señalaba la necesidad de investigaciones y de orientación para que determinadas ramas de actividad llevasen a cabo la sistematización en función de sus necesidades y circunstancias específicas.

¹⁷⁰Sasaki Yasuyuki, Distribution Policies in Japan and the West, 16 de junio de 1995, Ex. 95-12 de los Estados Unidos.

¹⁷¹Ibíd.

¹⁷²Shirahige Takeshi, capítulo 1, Development of Distribution Policies, Current Distribution Issues in Modern Japan [Gendai Nihon no Ryutsu], Ooya Junichiro (editor), Tokio, 26 de febrero de 1974, página 9, Ex. 74-1 de los Estados Unidos.

5.103 Los Estados Unidos indican que el MITI creó el Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución en 1970. El Presidente del Consejo describió como sigue los esfuerzos de éste por aunar los poderes públicos y el sector privado para la consecución de un fin común:

"El Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución se creó [...] como órgano encargado de promover la sistematización de la distribución mediante los esfuerzos aunados de los poderes públicos y del sector privado. [...] En el curso de un período de 10 meses, más de 100 personas procedentes del sector privado, de los círculos universitarios y de los poderes públicos han trabajado literalmente como una sola entidad."¹⁷³

e) El Plan Básico de 1971

5.104 Los Estados Unidos señalan además que, en 1971, el Consejo publicó su Plan Básico de Sistematización de la Distribución. Una vez publicado el Plan, el jefe de la Oficina de Actividades Empresariales del MITI declaró que el Plan era "urgente desde el punto de vista de [...] las contramedidas relativas a la liberalización de capitales" y que "con ese Plan, el Ministerio de Comercio Exterior y de Industria ha decidido hacer todo lo posible para poner en práctica las políticas de sistematización de la distribución".¹⁷⁴ Los Estados Unidos indican además que los autores del Plan expresaron la intención de que "los poderes públicos y el sector privado, aunando sus esfuerzos, procedan a una aplicación concreta antes de 1975, basándose en esa política"¹⁷⁵ y reiteraron la concepción de la sistematización como una integración vertical y horizontal:

"Lo fundamental a este respecto es considerar como un solo sistema la totalidad del proceso de distribución, desde la producción hasta el consumo. [...] En particular, tal sistematización de la distribución ha de realizarse en varias etapas: verticalmente, desde el nivel intraempresarial hasta el nivel interempresarial, y horizontalmente, desde el nivel interempresarial hasta el nivel económico nacional [...]."¹⁷⁶

5.105 Los Estados Unidos observan que, al dividir entre los poderes públicos y el sector privado el cometido de poner en práctica la sistematización, en el Plan se declaraba que los fabricantes debían encargarse primordialmente de llevar a cabo la integración vertical, con "el apoyo positivo y la orientación" de los poderes públicos. En la esfera de la cooperación horizontal, los poderes públicos adoptarían "disposiciones positivas".¹⁷⁷

5.106 El **Japón** afirma que en el informe de 1971 sobre la sistematización también se determinaba que para alcanzar tales objetivos era necesaria una amplia normalización.

¹⁷³Consejo de Fomento de la Sistematización de la Distribución, The Basic Plan for Distribution Systemization, 28 de julio de 1971, página 3, Ex. 71-10 de los Estados Unidos. El Japón está en desacuerdo con la traducción de *keiretsuka* dada en la traducción del Plan Básico de 1971 hecha por los Estados Unidos, Ex. B-18 del Japón.

¹⁷⁴Ibíd., Introducción, Ex. 71-10 de los Estados Unidos.

¹⁷⁵Ibíd., Prefacio.

¹⁷⁶Ibíd., Prólogo.

¹⁷⁷Ibíd., página 9.

Concretamente, en el informe se alentaba la normalización de los códigos relativos a las mercancías y al comercio, de los formularios de factura, de los documentos contables y de los contenedores para el transporte. Según el Japón, ninguna de esas ideas era particularmente nueva. De hecho, los especialistas japoneses dieron a conocer ideas sobre la sistematización tomadas de occidente, y en los diversos informes provisionales se señaló que las compañías extranjeras ya estaban tomando dinámicamente disposiciones para la sistematización a fin de aumentar la eficiencia.

f) Integración vertical

5.107 Los **Estados Unidos** argumentan que el objetivo del Japón de promover la keiretsunización vertical con su política de sistematización se desprende claramente del Séptimo Informe Provisional¹⁷⁸, así como del Plan Básico de Sistematización de la Distribución¹⁷⁹, en el que, según se afirma, se reconoció la necesidad de considerar como un solo sistema la totalidad del proceso de distribución, desde la producción hasta el consumo.

5.108 Con respecto al argumento de los Estados Unidos de que tanto las políticas de racionalización como las políticas de sistematización estaban destinadas a fomentar la integración vertical, el **Japón** sostiene que los Estados Unidos se ven obligados a esgrimir ese argumento porque, de lo contrario, las condiciones efectivas de las diversas políticas de distribución no tendrían absolutamente nada de excepcional y militarían en contra de la teoría de los Estados Unidos de un "estrangulamiento de la distribución" creado por los poderes públicos. Según el Japón, la integración vertical es el eslabón que falta en la teoría estadounidense del "estrangulamiento".

5.109 A juicio del Japón, la tentativa de los Estados Unidos de establecer un vínculo lógico entre las políticas del MITI en materia de distribución y los incentivos por llegar a la integración vertical se debe a la sencilla razón de que en los propios documentos no se hace referencia alguna al fomento de esa integración. Según el Japón, no hay ninguna declaración, ni del MITI ni de los diversos consejos consultivos, en la que se pida directamente la integración vertical. Por el contrario, en la medida en que se analiza la integración vertical, lo más que se encuentra en los diversos informes de los consejos consultivos es ambivalencia y frecuentemente hostilidad con respecto a una integración vertical excesiva.

5.110 El Japón sostiene que, como en el país la fabricación masiva surgió más rápidamente que la distribución masiva, algunos fabricantes empezaron a ocuparse de la distribución para facilitar la comercialización de sus productos. Ese proceso tal vez haya sido económicamente racional para la fabricación, pero quienes estudiaban el sector de la distribución lo veían con inquietud. El Japón concluye que esa ambivalencia sobre la integración vertical se remonta al principio mismo de los estudios sistemáticos de las políticas de distribución. La preocupación explícita por el problema de la integración vertical hacia la distribución empezó antes de los debates sobre la liberalización de capitales y continuó después de iniciarse esos debates. Como ejemplo de ello, el Japón cita el Sexto Informe Provisional de 1968, en el que se consideraba la integración vertical como un problema.¹⁸⁰

¹⁷⁸Séptimo Informe Provisional, página 7, Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

¹⁷⁹Plan Básico de 1971, página 6, Ex. 71-10 de los Estados Unidos.

¹⁸⁰Sexto Informe Provisional, páginas 10 y 11, Ex. B-7 del Japón.

g) Distribución de una sola marca

5.111 El Japón señala que, de hecho, los Estados Unidos están pidiendo al Grupo Especial que infiera la existencia de una intervención de los poderes públicos en el mercado japonés del material fotográfico porque la estructura de mercado existente en ese sector es tan anormal que es inconcebible que haya sido resultado de las decisiones tomadas por las empresas privadas y de las fuerzas del mercado. Ahora bien, según el Japón, en esa rama de actividad ya se tendía a la distribución de una sola marca antes de que se pusieran en práctica las medidas alegadas. La distribución al por mayor de una sola marca es una práctica comercial corriente, y sus ventajas son perfectamente conocidas por los economistas y por los empresarios. Análogamente, las vinculaciones entre los fabricantes de material fotográfico y los laboratorios fotográficos existen en todo el mundo. La existencia de esas estructuras de mercado en todo el mundo se debe a los factores del mercado y no a las medidas de los poderes públicos. El Japón argumenta que existen fuertes incentivos económicos que llevan a la integración vertical en esa rama de actividad.

5.112 Según el Japón, son perfectamente conocidas las eficiencias económicas que reporta la integración de la fabricación y de la distribución, bien mediante la propiedad directa, bien mediante relaciones contractuales. Se afirma que la integración permite una mayor flexibilidad en la reacción a la evolución de las condiciones de mercado, reduce los incentivos para un comportamiento oportunista entre el fabricante y el distribuidor, permite una mejor circulación de la información por los canales de distribución y, en general, permite centrar mejor los esfuerzos en beneficio de la marca del fabricante. En opinión del Japón, el reconocimiento de esas ventajas es lo que llevó a las fuertes críticas formuladas contra el largo retraso de Kodak en establecer unos distribuidores controlados directamente en el mercado japonés. Así pues, sencillamente no había ninguna relación de causalidad entre las políticas de sistematización del MITI y las decisiones de los mayoristas primarios sobre qué marcas de películas iban a vender. El Japón afirma que no hay absolutamente nada inusitado en las estructuras del mercado japonés de las películas y el papel fotográficos. La distribución al por mayor de una sola marca es una práctica comercial corriente. Según el Japón, la distribución al por mayor de una sola marca de películas existe en todos los grandes mercados del mundo. Análogamente, en todo el mundo hay vinculaciones entre los fabricantes de material fotosensible y los laboratorios fotográficos. Así pues, el Japón llega a la conclusión de que la existencia invariable de esas estructuras de mercado en todo el mundo se debe a los factores del mercado y no a disposiciones de los poderes públicos.

5.113 El Japón muestra además que, en el mercado japonés, la integración vertical de los fabricantes en la distribución se debió a que el sector de la producción se desarrolló y se modernizó más rápidamente que el sector de la distribución. Por ello, fue una reacción natural de los fabricantes el integrarse en la distribución para aplicar los mayores recursos de que disponían a la comercialización de los productos.

5.114 En consecuencia, el Japón estima que las decisiones de los mayoristas de Fuji de pasar a distribuir una sola marca de películas se adoptaron en el contexto de una tendencia más amplia de esa rama de actividad hacia la distribución al por mayor de una sola marca. Esa tendencia se debió a las fuerzas del mercado y no a la política de los poderes públicos. El Japón afirma que los Estados Unidos tratan de evitar esa conclusión ineludible elevando las deliberaciones del Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial al nivel de la política de las autoridades japonesas. El Japón sostiene que los Estados Unidos no disponen, en realidad, de ningún elemento para vincular la actuación de Fuji y de Konica, en lo que se refiere a la distribución de una sola marca o a las condiciones de transacción, a la actuación de los poderes públicos.

5.115 Según el Japón, la interpretación de los acontecimientos hecha por los Estados Unidos está en contradicción con la evolución, en el tiempo, de las relaciones de Fujifilm y de Konica con sus mayoristas primarios. De los cuatro principales mayoristas primarios que actualmente son mayoristas de una sola marca, Fujifilm, dos de ellos (Kashimura y Ohmiya) no han comercializado nunca en películas Kodak desde la segunda guerra mundial. En cierto momento ambos trabajaban productos Konica, pero Kashimura puso fin a esa relación de 1963 y Ohmiya hizo lo mismo el año siguiente. Así pues, esos dos distribuidores vienen siendo mayoristas de una sola marca, Fujifilm, desde hace más de tres decenios, mucho antes de que tan siquiera empezase la liberalización de capitales y antes de que el MITI comenzase a formular y a estructurar sus políticas de modernización de la distribución.

5.116 El Japón señala que un tercer mayorista primario, Misuzu, comerciaba en varias marcas, entre ellas Fujifilm, Kodak, Konica, Agfa y la marca inglesa Ilford, hasta 1968, año en que pasó a distribuir una sola marca, Fujifilm, y dejó de trabajar todas las demás marcas de películas. De hecho, Misuzu puso fin a sus relaciones con Kodak en abril de 1967, incluso antes de decidir definitivamente pasar a distribuir una sola marca. También en este caso, la decisión de pasar a distribuir al por mayor una sola marca se tomó antes de que el MITI publicase sus Directrices de 1970 relativas a las películas, y la terminación de las relaciones con Kodak precedió tanto a la Decisión del Consejo de Ministros de 1967 como a las Directrices de 1970.

5.117 El Japón señala también que sólo uno de los grandes mayoristas primarios, Asanuma, decidió comerciar solamente en películas Fuji después de haberse formulado y estructurado las políticas del MITI en materia de distribución. En 1973, Asanuma viajó a Rochester (Nueva York) para reunirse con altos directivos de Kodak. Asanuma, que hasta 1960 había importado directamente de Kodak, pidió que se renovasen esas relaciones directas. Kodak se negó, afirmando que estaba satisfecha de la labor que estaba realizando Nagase, su importador exclusivo y mayorista primario.¹⁸¹ Si Asanuma quería comerciar en películas Kodak, habría tenido que hacerlo por conducto de Nagase.¹⁸² Dos años después, Asanuma abandonó una línea de productos en relación con la cual se veía obligado a comprar a un distribuidor competidor, y anunció que trabajaría solamente películas Fuji.¹⁸³ Las disposiciones de los poderes públicos no presionaron en forma alguna a Asanuma para que abandonase Kodak. El Japón sostiene que las afirmaciones de los Estados Unidos sobre los efectos de las políticas de las autoridades son sencillamente inverosímiles.

5.118 Según el Japón, incluso Kodak ha creado unas redes sumamente eficaces de distribución de una sola marca en todo el mundo. El Japón argumenta que la estrategia de comercialización adoptada por Kodak en el Japón en los decenios de 1960 y de 1970 fue orientándose cada vez más hacia la distribución al por mayor de una sola marca. Antes de 1960, Kodak exportaba directamente a varios importadores japoneses, entre ellos Asanuma. Ahora bien, en 1960 Kodak nombró a Nagase su importador exclusivo. Nagase revendía

¹⁸¹El Japón observa que los Estados Unidos han aportado Affidavits of Albert Sieg and William Jack para responder a esa enojosa historia. No obstante, el Japón argumenta que, si se leen atentamente esas declaraciones juradas, se comprueba que ninguno de los dos testigos niega las afirmaciones hechas por Asanuma. Véase Ex. 97-1 y Ex. 97-2 de los Estados Unidos.

¹⁸²Affidavit of Takenosuke Katsuoka, páginas 2 a 4, Ex. A-11 del Japón.

¹⁸³Según el Japón, Asanuma, aunque no trabaja las películas Kodak, comercia en proyectores para diapositivas, cámaras CCD e instrumentos digitales para laboratorio de la marca Kodak. Véase Affidavit of Takenosuke Katsuoka, página 4, Ex. A-11 del Japón.

después las películas a importadores que comerciaban en varias marcas y que, a su vez, distribuían los productos Kodak tanto directamente a los minoristas como por conducto de mayoristas secundarios. El Japón también alega que Nagase, en el decenio de 1960, empezó a aumentar su capacidad de distribución directa mediante adquisiciones. Así pues, según el Japón, Kodak basó su estrategia de comercialización en el Japón en los decenios de 1960 y de 1970 en su relación de exclusividad con Nagase. Nagase, a su vez, empezó a adquirir mayoristas primarios para desarrollar su propio sistema de distribución al por mayor de una sola marca para los productos Kodak.

5.119 El Japón alega que la relación de exclusividad de Kodak con Nagase y su red de distribución al por mayor de una sola marca continuaron en el decenio de 1980, en el que Kodak, tras un largo lapso, decidió aumentar su presencia en el mercado japonés. En 1986, la división de productos Kodak de Nagase se convirtió en una operación conjunta por partes iguales entre Kodak y Nagase. Unos años después, Kodak incrementó su participación hasta el 70 por ciento, y en 1996 compró finalmente el resto de la participación de Nagase. El Japón argumenta que Kodak, de hecho, está más integrado verticalmente en la distribución que Fuji, por cuanto Kodak es propietario de su mayorista primario.

5.120 Los **Estados Unidos** argumentan que el mercado japonés de películas y papel fotográficos no es idéntico a los demás mercados existentes en el mundo, sino que es totalmente singular. En ninguna otra parte han influido los poderes públicos en el sistema de distribución para frenar a los competidores extranjeros. Además, los Estados Unidos rechazan la afirmación del Japón de que la distribución al por mayor de una sola marca de películas "existe en todos los principales mercados del mundo". De hecho, la mayor parte de los mayoristas de América del Norte y de Europa trabajan varias marcas de películas. El Japón parece estar confundiendo la distribución directa de películas por los fabricantes a los minoristas, que es corriente fuera del Japón, con las relaciones de exclusividad de los mayoristas japoneses con los fabricantes nacionales. Antes de 1960, Kodak exportaba directamente a varios importadores japoneses, entre ellos Asanuma, pero en 1960 hizo de Nagase su importador exclusivo. Esa decisión se adoptó, no como decisión estratégica, sino porque en 1960, a petición de las autoridades japonesas, se solicitó a Kodak que seleccionase a una empresa de importación como su único agente de importación, facilitando así la puesta en práctica de las restricciones cuantitativas de las importaciones en el Japón.¹⁸⁴ Kodak Japan, filial de propiedad completa de Eastman Kodak, no es mayorista sino que distribuye directamente a los minoristas japoneses porque no puede tener acceso a los principales canales japoneses de distribución de productos fotográficos.

5.121 Los Estados Unidos señalan que las Comunidades Europeas también rechazan la posición del Japón con respecto a la distribución de una sola marca. Declaran que es práctica normal en todo el mundo que los productores de artículos fotográficos tengan en cada país una sola filial que represente sus intereses para vender sus productos a los mayoristas, minoristas, concesionarios o consumidores. Lo extraordinario de la situación del Japón, que no tiene paralelo conocido en ningún otro país, es la existencia de cuatro *tokuyakuten* que distribuyen exclusivamente los mismos productos de sólo una compañía, el principal productor nacional. La filial de una compañía europea se encuentra en el Japón en la misma situación que los propios productores japoneses. Ha de hallar el medio de introducirse en el mercado, lo que incluye los cuatro *tokuyakuten* que ya sirven a la gran mayoría de los minoristas. Mientras los cuatro *tokuyakuten* se nieguen a comprar películas que no sean las producidas por Fuji, se verá menoscabado el acceso de las películas importadas al mercado.

¹⁸⁴Ueno Akira, *The Story of Kodak (Kodakku Monogatari)*, 1989, página 152, Ex. 89-2 de los Estados Unidos, y *Affidavit of Albert Sieg*, Ex. 97-1 de los Estados Unidos.

5. ***NORMALIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRANSACCIÓN***

a) **Introducción**

5.122 En opinión de los Estados Unidos, la aplicación de unas condiciones de transacción racionales era un elemento central del plan de integración vertical. Las condiciones de transacción que respondían a la racionalización incluían los precios reducidos, las rebajas, las condiciones de entrega, los precios y los empleados volantes. La racionalización de las condiciones de transacción tenía las finalidades siguientes:

- i) fomentar la alineación comercial de los mayoristas con un fabricante nacional determinado y de los minoristas con un mayorista determinado;
- ii) limitar la capacidad de las empresas extranjeras para utilizar su competitividad a fin de atraer a los distribuidores que se ocupan de los proveedores nacionales.

5.123 Los Estados Unidos argumentan que, con este fin, el MITI estableció el Comité de Normalización de las Condiciones de Transacción, para determinar, sector por sector, las condiciones de transacción entre los fabricantes y los distribuidores necesarias para "sistematizar" la distribución e impedir la penetración de empresas extranjeras en el mercado. El Comité pidió expresamente que se utilizasen las rebajas acumulativas y se hicieran más rigurosas las condiciones de pago, lo que haría que los minoristas dependieran en mayor medida de los fabricantes nacionales, con exclusión de las empresas extranjeras:

"Las normas para la normalización de las condiciones de transacción que el MITI considera convenientes son las siguientes:

[...]

- 2) Para fomentar un gran volumen de ventas, se deben hacer descuentos por cantidad y descuentos en efectivo. Además, las rebajas deben ser progresivas.
- 3) Para reducir los costos financieros, se deben aplicar los siguientes principios: concesión de un descuento de un 5 por ciento por el pago en efectivo, no concesión de descuento si el pago se hace mediante pagarés a 60 días, e imposición de un interés apropiado por los pagarés a más de 60 días."¹⁸⁵

5.124 Los Estados Unidos señalan que el Comité de Normalización de las Condiciones de Transacción reconoció correctamente que esas condiciones de transacción tenderían a excluir a las compañías extranjeras en sectores de actividad tales como los de las películas y el papel fotográficos, en los que las empresas nacionales ya disfrutaban de cuotas dominantes del mercado y en las que el acceso de las empresas extranjeras estaba limitado estrictamente por aranceles y contingentes. Utilizando los descuentos por cantidad y las rebajas acumulativas se promovería la sistematización, al fomentarse las relaciones de exclusividad entre un fabricante y sus distribuidores y minoristas. Con los descuentos por

¹⁸⁵Film Purchases from Manufacturers: Supermarket and Chain Store Trade Terms, Zenren Tsuho, noviembre de 1969, Ex. 69-5 de los Estados Unidos.

cantidad y las rebajas acumulativas se reduce el precio medio que el distribuidor tiene que pagar por un producto al fabricante si el distribuidor compra cierta cantidad de ese producto. Esos ahorros alientan al distribuidor a comprar la mayor cantidad posible de ese producto a un solo fabricante. Lo mismo cabe decir con respecto a las rebajas concedidas por el mayorista al minorista.

5.125 Según los Estados Unidos, un esfuerzo coordinado por los poderes públicos para acortar los plazos de pago haría que la carga de la financiación se trasladase de los fabricantes a los distribuidores o a los minoristas. En todo el sector de las películas fotográficas, los mayoristas solían tener grandes saldos en efectivo y pagaban por la mercancía en el curso de largos períodos. Por consiguiente, al reducirse los plazos para el pago, los mayoristas ya no se beneficiarían de lo que equivalía a créditos en condiciones favorables concedidos por los fabricantes, cambio que erosionaría sustancialmente sus resultados finales y, al debilitar éstos, los sometería a un mayor control por los fabricantes nacionales dominantes. En particular, en una situación financiera débil, la diferencia entre obtener pérdidas u obtener ganancias dependería en mayor medida de que el mayorista o el minorista obtuvieran rebajas.

5.126 A juicio de los Estados Unidos, antes de la normalización los mayoristas podían dirigirse a diferentes fabricantes para obtener las mejores condiciones de transacción, y los créditos prolongados eran una práctica comercial corriente. El MITI redujo tal competencia en el sector de la distribución al limitar las oportunidades de que los mayoristas se dirigieran a distintos fabricantes. El resultado fue el establecimiento de relaciones estables a largo plazo entre los participantes en el sistema de distribución.

5.127 El **Japón** responde que el MITI se ha preocupado invariablemente por la racionalización de las condiciones del comercio en el sector de la distribución desde el decenio de 1960. En opinión del Japón, las inquietudes manifestadas a fines del decenio de 1960 desencadenaron un proceso de fomento de la racionalización en curso para elevar la eficiencia del sector de la distribución. El Japón señala que, aunque las actividades al respecto se iniciaron en los decenios de 1960 y de 1970, en el decenio de 1990 se dio nuevo impulso a la racionalización en el contexto de las conversaciones entre los Estados Unidos y el Japón acerca de la Iniciativa sobre los obstáculos estructurales.

5.128 A juicio del Japón, esa preocupación por las prácticas comerciales tradicionales "irracionales" se remonta al menos a 1965 y al Segundo Informe Provisional, más de dos años antes de la Decisión del Consejo de Ministros de 1967 en la que se anunció la primera etapa de la liberalización de capitales. El problema común de esas diversas prácticas comerciales tradicionales es que todas ellas entorpecen la transmisión rápida y transparente de información sobre el mercado por la cadena de distribución, hacia arriba y hacia abajo. Así, cuando los plazos para el pago son largos y las políticas en materia de devolución liberales, no es necesario que haya una estrecha coordinación entre lo que el minorista compra y lo que de hecho vende; el fabricante puede pensar que ha vendido 100 unidades y encontrarse al final con que se le devuelven 25 unidades. Cuando los descuentos y las rebajas no son claros, al minorista le resulta imposible conocer sus costos reales y saber si unos precios al por menor determinados son de hecho rentables.

5.129 Según el Japón, en el Sexto Informe Provisional se llegó a la conclusión de que tales prácticas comerciales son "económicamente irracionales", "redundan en detrimento de la estabilidad de la administración de las empresas, hacen que aumenten los costos de distribución y llevan al desplazamiento de la carga a los consumidores".¹⁸⁶ En

¹⁸⁶Sexto Informe Provisional, página 17, Ex. B-7 del Japón.

consecuencia, argumenta el Japón, el informe concluía que "es necesario establecer unas condiciones de transacción normalizadas que contribuyan al mejoramiento de las funciones de distribución y tratar de que sean adoptadas de forma generalizada".¹⁸⁷ Al recomendar la adopción de nuevas prácticas normalizadas en sustitución de las condiciones comerciales tradicionales, el informe trataba de racionalizar la coordinación de la oferta y la demanda en el sector de la distribución mediante el mejoramiento de las corrientes de información.

5.130 El Japón señala que, para complementar el Sexto Informe Provisional, el MITI encargó que se hicieran unos estudios de las condiciones comerciales efectivas en una serie de ramas de actividad diferentes, entre ellas la de las películas fotográficas. Con esos estudios, realizados por el Instituto de Investigaciones sobre la Distribución, se trataba de comprender cómo estos problemas generales afectaban a ramas de actividad específicas. En los estudios se examinaron las prácticas comerciales en las esferas siguientes: 1) los contratos de venta, incluyendo las políticas en materia de descuentos y rebajas; 2) las entregas y las devoluciones; 3) la liquidación de cuentas, y 4) las prácticas en materia de promoción, incluyendo los empleados volantes y las rebajas.

5.131 El Japón argumenta que el MITI, después de determinar los problemas existentes en diversas ramas de actividad, empezó a dar directrices para hacer frente a esos problemas. Entre 1970 y 1972, el MITI emitió directrices para la racionalización de las 15 ramas de actividad siguientes, que habían sido estudiadas con anterioridad: el algodón y los productos textiles químicos, el papel y los productos de papel, los productos de vidrio, los paraguas, el calzado de goma, las películas fotográficas, el café soluble, los productos para la limpieza casera, las pequeñas herramientas, las publicaciones, las telas para kimonos, los productos farmacéuticos, la ropa interior de punto, las cámaras y la cerámica. En las directrices preparadas por el MITI para cada una de las 15 ramas de actividad se abordaban los mismos problemas y se hacían básicamente las mismas sugerencias.¹⁸⁸ Según el Japón, en rama de actividad tras rama de actividad¹⁸⁹, el MITI:

- i) sugirió que se utilizasen más los descuentos en efectivo;
- ii) sugirió que se utilizasen más los descuentos por cantidad;
- iii) sugirió que se revelasen la base sobre la que se concedían descuentos en efectivo y descuentos por cantidad, o las condiciones en que se concedían tales descuentos;
- iv) sugirió que se redujera al mínimo la concesión de rebajas;
- v) sugirió que se redujera la frecuencia de las entregas para aumentar la eficiencia;
- vi) sugirió que se adoptasen unos pedidos mínimos;
- vii) sugirió que la mercancía se devolviera solamente si era defectuosa o estaba dañada;
- viii) sugirió que las cuentas se liquidasen íntegramente en efectivo o mediante

¹⁸⁷Ibíd., página 17.

¹⁸⁸El Japón argumenta que esas directrices se enviaron a algunas ramas de actividad en las que la competencia de las importaciones carecía de importancia y, por consiguiente, ni siquiera se mencionaba en el estudio básico, como en los casos de las telas para kimonos y de las publicaciones. Ello, junto con la similitud de las sugerencias formuladas en las directrices para la racionalización, confirma que éstas, tanto en el caso de las directrices relativas a las películas como en el caso de otras directrices, tenían por finalidad la modernización, no la protección contra las importaciones.

¹⁸⁹Torihiki Jouken no Tekiseika Shishin (Directrices para la racionalización de las condiciones de comercio), Tsusansho Kouhou, 14 de junio de 1972, sección 2, páginas 11 a 30, Ex. B-21 del Japón.

- pagarés y que se cargasen intereses por los pagarés cuyo plazo fuera muy largo, y
- ix) sugirió que se pusiera fin a la práctica de enviar empleados, salvo cuando la venta de un producto requiriese conocimientos especializados.

A juicio del Japón, ninguna de estas medidas implica discriminación alguna contra el extranjero.

5.132 Según los **Estados Unidos**, otro elemento central del Plan Básico de 1971 era poner en práctica unas condiciones de transacción racionales en el sector de la distribución "a fin de impedir que las empresas con capital extranjero, que tienen un poder enorme por su capital, perturbasen el orden [establecido]".¹⁹⁰

5.133 El **Japón** responde que los Estados Unidos toman una frase aislada de ese informe y llegan a la conclusión de que un "elemento central" del Plan era impedir que las empresas extranjeras perturbasen el "orden comercial". Esa frase no refleja más que una de las cuatro razones de la racionalización de las prácticas comerciales tradicionales en cuestión. Lo que es más importante, el Japón señala que los Estados Unidos sacan esa frase de su contexto. Esa frase se refiere al párrafo inicial de la sección, en el que se identifican las prácticas "irracionales" tradicionales. No tiene nada de incorrecta la preocupación por la posibilidad de que las empresas dominantes (sean empresas nacionales, sean empresas extranjeras que se crea que van a introducirse en el mercado) abusen de su fuerza en el mercado. En el prólogo se deja claramente sentado que la razón fundamental por la que se había preparado el informe era:

"la urgente necesidad de mejorar las funciones de distribución en respuesta a la evolución hacia una sociedad de la información y hacia una economía orientada a los consumidores, y asimismo de ahorrar mano de obra y elevar la productividad en respuesta a la mayor escasez de mano de obra".¹⁹¹

En el caso del Japón, es evidente que la tendencia a la sistematización respondía a una serie de objetivos de los poderes públicos. De hecho, la inmensa mayoría de los informes se centran en una amplia serie de problemas que no guardan absolutamente ninguna relación con la cita hecha por los Estados Unidos fuera de su contexto.

b) Directrices de 1970

5.134 Los **Estados Unidos** argumentan que, en 1970, los poderes públicos japoneses concretaron sus esfuerzos en lo que se refería a las condiciones de transacción publicando las Directrices para la normalización de las condiciones de transacción en el sector de las películas fotográficas.¹⁹² Las Directrices reforzaban las condiciones de transacción y, en definitiva, tenían por efecto trasladar la carga financiera de los mayoristas a los minoristas, haciendo a estos últimos vulnerables al control de los proveedores dominantes. En las Directrices se observaban las inquietudes a que podían dar lugar las rebajas en el marco de la Ley Antimonopolio, pero al mismo tiempo se reconocía el valor de las rebajas. En las Directrices se reiteraba el llamamiento a que se hicieran más rigurosas las condiciones de transacción. En ellas se señalaba que los mayoristas, en general, venían pagando totalmente los saldos pendientes dentro de un plazo de 60 días (siendo así que

¹⁹⁰Plan Básico de 1971, página 10, Ex. 71-10 de los Estados Unidos.

¹⁹¹Plan Básico de 1971, página 4, Ex. B-18 del Japón.

¹⁹²Ex. 70-4 de los Estados Unidos.

anteriormente las condiciones de pago eran de 210 días), pero se indicaba que todavía seguía habiendo problemas con los minoristas. Concretamente, los minoristas continuaban recurriendo mucho al crédito y disfrutaban de unos plazos extraordinariamente largos para el pago. Los Estados Unidos afirman que en las Directrices se pedía que se hicieran más estrictas esas condiciones y se declaraba que las cuentas debían liquidarse íntegramente en efectivo o en pagarés con un interés apropiado. Ese mayor rigor de las condiciones de transacción equivalía a desplazar de nuevo la carga financiera, esta vez de los mayoristas a los minoristas, haciendo a estos últimos vulnerables al control de los proveedores dominantes mediante mecanismos tales como la concesión de rebajas.

5.135 Según los Estados Unidos, el sector fotográfico nacional comprendió que el MITI consideraba la utilización de las rebajas como un medio de sistematizar la distribución ante la competencia extranjera. Los Estados Unidos hacen referencia a un artículo sobre la liberalización aparecido en una importante publicación del sector fotográfico, en el que se declaraba que "las Directrices del MITI para normalizar las condiciones de transacción son lo que podría llamarse una 'inmunización'". En el artículo se señalaba que era importante "aclarar y racionalizar las condiciones de transacción [...] para evitar que, a medida que avance la liberalización, se perturbe el sistema comercial". El artículo continuaba diciendo que "las propias Directrices pueden considerarse como una tentativa de nivelar las condiciones de la competencia". Por ejemplo, las rebajas se adoptaron de forma que, una vez que se convirtieran en práctica común en el sector fotográfico, "se pueda frenar el flujo de capital extranjero mediante la aplicación de la Ley Antimonopolio".¹⁹³

5.136 El **Japón** argumenta que las Directrices de 1970 eran simplemente sugerencias generales y carecían de toda fuerza legal. El Japón sostiene que las recomendaciones contenidas en las Directrices no tenían nada de especial. El Japón señala que es importante que las recomendaciones de las Directrices de 1970 no distinguiesen en modo alguno entre los productos nacionales y los importados. El Japón argumenta que en las Directrices no hay nada que pueda interpretarse en el sentido de que alienta la creación de una estructura de mercado excluyente. Además, la relación entre los fabricantes y los mayoristas no era ni siquiera el tema central de las Directrices de 1970. A juicio del Japón, las recomendaciones de las Directrices de 1970 se concentraban en las condiciones de transacción entre los mayoristas y los minoristas.

5.137 En respuesta a la afirmación del Japón de que su única medida relativa a las condiciones de transacción fueron las Directrices del MITI de 1970, que a juicio del Japón eran meras sugerencias, los **Estados Unidos** alegan que el MITI dejó claramente sentado que esperaba que el sector de las películas fotográficas aplicase las Directrices, con amenazas encubiertas de posibles disposiciones legislativas si ese sector no respondía y con la exigencia de que el sector presentase al MITI un informe sobre los progresos hechos en la aplicación de las condiciones de transacción. Los Estados Unidos señalan que el MITI publicó las Directrices definitivas en marzo de 1970 en una publicación del sector fotográfico y pidió a las asociaciones del sector que formularan y aplicaran condiciones de transacción más específicas basadas en las Directrices. Atendiendo la exigencia del MITI, la asociación de mayoristas de artículos fotográficos publicó rápidamente, en noviembre de 1970, un "Perfil de las transacciones", para poner en práctica las condiciones de transacción de la propia asociación, e informó al respecto al MITI.

¹⁹³Draft Standard Contract for Film and Criteria for Standardization of Transaction Terms, Zenren Tsuho, agosto de 1971, Ex.71-11 de los Estados Unidos. El Japón está en desacuerdo con la traducción dada por los Estados Unidos a esa cita del contrato normalizado de 1971. Véase la cuestión 8 de traducción.

5.138 Los Estados Unidos argumentan que las Directrices de 1970 fueron precedidas y seguidas por una "serie de medidas casi continua" y que el MITI vigiló la aplicación de sus Directrices. Esta prolongada interacción entre los poderes públicos y el sector privado en lo que se refería a las condiciones de transacción demuestra hasta dónde llegaron las autoridades del Japón para lograr que el sector fotográfico siguiera las políticas de los poderes públicos. La repetida promoción de los principios de las Directrices y la vigilancia crearon una presión entre iguales y sirvieron como recordatorio permanente de que los poderes públicos estaban vigilando constantemente. Los Estados Unidos afirman también que el MITI ejerció presión por conducto de la Cámara de Comercio. La Cámara tiene mucha influencia para conseguir que las autoridades concedan o denieguen beneficios, y también actúa como órgano de obtención de información para el MITI. En consecuencia, las empresas pequeñas y medianas lo pensarían dos veces antes de hacer caso omiso de la orientación de la Cámara sobre las condiciones de transacción.

5.139 Los Estados Unidos argumentan también que, para promover aún más la normalización de las condiciones de transacción, el MITI encargó en 1971 a la Cámara de Comercio del Japón que redactase unos contratos normalizados sobre 14 productos diferentes, entre ellos las películas fotográficas. A esto siguió la publicación por la Cámara, en 1972, del contrato normalizado de transacción sobre las películas fotográficas. Los Estados Unidos reconocen que en el contrato normalizado de la Cámara no se mencionaba la normalización de las condiciones de transacción, pero afirman que la publicación misma del contrato normalizado por esa rama de actividad japonesa equivale a una medida de normalización. Por otra parte, el MITI continuó esforzándose por subrayar la importancia de las condiciones de transacción normalizadas. En 1973, el MITI compiló y publicó con su nombre una serie de documentos del Comité de Normalización de las Condiciones de Transacción, órgano paraestatal. En las conclusiones de ese Comité se puso de relieve la importancia de la normalización de las condiciones de transacción, como medida esencial para la sistematización de las actividades de distribución y como contramedida contra el capital extranjero.

i) Repercusiones de las Directrices

5.140 Los **Estados Unidos** argumentan también que, atendiendo las indicaciones dadas por el MITI, Fuji y Konica pusieron en práctica unas condiciones de transacción nuevas y rigurosas con las que aumentaban su control sobre los mayoristas y los minoristas. El sector japonés del material fotográfico instituyó un dinámico programa de rebajas basadas en la cantidad y redujo los plazos concedidos a sus distribuidores para el pago.

5.141 Según los Estados Unidos, las nuevas condiciones comerciales normalizadas surtieron exactamente el efecto que pretendían los poderes públicos japoneses. Las rebajas por cantidad alentaron a los mayoristas a comprar en una sola fuente (para conseguir la rebaja) en vez de en varias fuentes, con lo que se fomentó la exclusividad. Según la prensa y los estudios del sector fotográfico, las nuevas condiciones de transacción contribuyeron a que los mayoristas se convirtieran en agentes exclusivos de los fabricantes japoneses y a que los distribuidores se integrasen verticalmente.¹⁹⁴ Los Estados Unidos citan como ejemplo un estudio japonés de la competencia entre Fuji y Konica, publicado en 1980, en el que se examinaron los factores que habían contribuido a que los distribuidores pasaran a ser agentes exclusivos de Fuji y se señalaba que el factor principal habían sido las rebajas

¹⁹⁴Wholesale: So-called Keiretsu-ka Problem--Course Unclear, Nihon Shashin Tsushin, 1º de noviembre de 1967, Ex. 67-14 de los Estados Unidos.

progresivas por cantidad.¹⁹⁵ Los Estados Unidos argumentan también que la política coordinada de los fabricantes de hacer más rigurosas las condiciones para el pago (rebajas en el pago) reforzó la posición de los fabricantes, frecuentemente a expensas de los mayoristas.¹⁹⁶

5.142 Los Estados Unidos afirman asimismo que los minoristas y los mayoristas más pequeños se resistieron al principio a aceptar esas condiciones normalizadas, pero con el tiempo cedieron ante las presiones y aceptaron las condiciones. Otro acontecimiento crucial, a juicio de los Estados Unidos, fue la quiebra de Chuo Shashin, mayorista relativamente grande del sector fotográfico, en 1968. Como resultado de esa quiebra, los mayoristas y los minoristas estudiaron la forma óptima de evitar una suerte similar y llegaron a la conclusión de que la adopción de decisiones comerciales con carácter independiente entrañaba más riesgos que el seguir las imposiciones de esa rama de actividad. Los Estados Unidos citan, en apoyo de su afirmación, el pasaje siguiente:

"Los *tokuyakuten* [mayoristas primarios o agentes contractuales especiales] comprendieron la necesidad de corregir su posición en cuanto a las ventas tras el fracaso [financiero] de Chuo Shashin. Si ciertos *tokuyakuten* aprovechan esa oportunidad y ofrecen precios más bajos o crédito a largo plazo, los clientes probablemente se inclinarán por quien les ofrezcan condiciones de transacción más favorables. Ahora bien, tales *tokuyakuten* tropezarán con el mismo problema que Chuo Shashin. Esa es la razón por la que los mayoristas primarios deberían aplicar normas más rigurosas para el cobro."¹⁹⁷

5.143 El **Japón** responde que la quiebra de Chuo constituyó un dramático ejemplo de que unas condiciones de pago razonables respondían a una racionalidad comercial básica. Así pues, los observadores de esa rama de actividad pudieron sacar una aleccionadora enseñanza comercial sobre la importancia de que las condiciones de pago fueran racionales, enseñanza que precedió en el tiempo tanto al Estudio de 1969 sobre ese sector como a las Directrices de 1970 en las que formuló oficialmente la orientación del MITI sobre esta cuestión. Esa rama de actividad no tuvo ninguna necesidad de esperar a recibir orientaciones del MITI para estudiar la situación y tomar medidas en función de sus propios intereses económicos. De hecho, los Estados Unidos explican que los mayoristas

¹⁹⁵Niizu Sgigeyuki, Fuji Photo Film vs. Konishiroku, 1980, Ex. 80-1 de los Estados Unidos.

¹⁹⁶Fuji Film's Result of Stricter Policy on Receivables, Zenren Tsuho, marzo de 1968, Ex. 68-2 de los Estados Unidos. El Japón está en desacuerdo con ciertas traducciones dadas por los Estados Unidos en Ex. 68-2. Véase la cuestión 9 de traducción.

¹⁹⁷Get ready for Breakthrough; Trade Normalization Further Advanced; Proposed to Increase Profit; Concern About Impact on Retailers, Camera Times, 19 de marzo, Ex. 68-3 de los Estados Unidos.

primarios de Fujifilm empezaron, después de la quiebra de Chuo pero antes de las Directrices de 1970, a hacer más rigurosas las condiciones que concedían a los minoristas para el pago.

5.144 Los **Estados Unidos** argumentan que la presión ejercida por las nuevas condiciones de transacción sobre los mayoristas primarios se tradujo en una pérdida inmediata para los fabricantes extranjeros, porque, una vez que se introdujeron las rebajas progresivas, los mayoristas tenían grandes incentivos para comerciar solamente con los principales fabricantes: los productores japoneses. Además, Fuji y Konica llevaron sus esfuerzos en favor de la sistematización más allá de los mayoristas y llegaron a los minoristas. Pese a la resistencia inicial de los minoristas, el MITI presionó para que se aceptaran las Directrices a causa de la importancia de éstas como contramedida relativa a la liberalización. Esto se reforzó aún más con la formulación del Plan Básico de 1971.

5.145 El **Japón** afirma que las alegaciones de los Estados Unidos responden a una total falta de comprensión del carácter de las Directrices de 1970. Según el Japón, en las Directrices de 1970 se desalienta expresamente la concesión de rebajas y no se pide que se reduzcan los plazos para el pago. A juicio del Japón, de la redacción de las Directrices de 1970 se desprende claramente que éstas no guardaban relación con la distribución de una sola marca e incluso eran contrarias a esa distribución.

5.146 El Japón argumenta también que en ese esfuerzo de los Estados Unidos por eludir el texto de las Directrices de 1970 se hace caso omiso de varios puntos clave. Primero, en las Directrices de 1970 no se dice nada sobre las rebajas "progresivas" y de hecho se desalientan las rebajas en general. Segundo, aunque en las Directrices de 1970 se fomentan los descuentos por cantidad, ello tiene por objetivo, según se declara, lograr una mayor eficiencia, y no promover el carácter exclusivo de los canales de distribución. Tercero, incluso si una de las consecuencias de los descuentos por cantidad es cierta tendencia a que se compren cantidades mayores a un menor número de proveedores, esa decisión comercial incumbe al mayorista. Independientemente de las recomendaciones del MITI, todas las actuaciones (el que los fabricantes decidan ofrecer descuentos o el que los mayoristas decidan aceptarlos) son decisiones comerciales puramente privadas.

5.147 Según el Japón, las recomendaciones del MITI sobre las condiciones de pago no tenían tampoco nada de excepcional. En las Directrices de 1970 no se pedía que se redujesen los plazos para el pago.¹⁹⁸ El MITI se limitaba a declarar que, tras cierto plazo, los proveedores debían cobrar intereses por mora a sus clientes. El cobro de intereses por mora

¹⁹⁸Según el Japón, se debe observar también que, en contra de lo que afirman los Estados Unidos, en las Directrices de 1970 no se pide que se fijen unas condiciones de pago normalizadas que sean uniformes o rígidas. De hecho, en el Estudio de 1969, que llevó a las Directrices de 1970, se observa que "Muchos mayoristas señalan que el plazo para el cobro, especialmente en el caso de los efectos, es importante dentro de las condiciones comerciales. No obstante, ese plazo depende sobremanera de las circunstancias financieras y de las políticas de las diferentes empresas en el momento de cada pago. Por consiguiente, no procede establecer unas normas en las que se indique que unos plazos de 90 días o de 120 días son apropiados." Estudio de 1969, página 14, Ex. B-1 del Japón.

no es nuevo ni inusitado; antes bien, es una parte completamente normal de las condiciones de crédito. La afirmación de que el cobro de intereses por mora constituye un ejercicio draconiano de control de los proveedores sobre sus clientes es sencillamente insostenible.

5.148 Según el Japón, los Estados Unidos argumentan que "los mayoristas ya no se beneficiarían de lo que equivalía a créditos en condiciones favorables concedidos por los fabricantes". El Japón cree que la posición de los Estados Unidos exigiría que el Grupo Especial estimase que una simple declaración del MITI en el sentido de que, "[en el caso de los pagarés con plazos extraordinariamente largos,] se deben cobrar unos intereses apropiados" desencadenó la siguiente sucesión de acontecimientos: 1) todos los fabricantes cambiaron de hecho su política; 2) el cambio de política fue tan espectacular que afectó sensiblemente a los mayoristas; 3) los mayoristas se vieron llevados a la desesperación financiera; 4) todos los proveedores menos uno hicieron caso omiso de su difícil situación financiera e insistieron en que se hicieran más rigurosas las condiciones; 5) un solo proveedor ofreció taimadamente condiciones más flexibles, y, finalmente, 6) ese mayorista no tuvo más opción que abandonar las marcas de todos los demás proveedores y, a su pesar, pasar a depender de un solo proveedor.

5.149 Los **Estados Unidos** piden al Grupo Especial que no preste excesiva atención a una sola frase de las Directrices de 1970 en la que se dice que las rebajas deben "mantenerse al nivel mínimo". En vez de ello, se deben considerar en su totalidad las recomendaciones formuladas en las Directrices:

"Las rebajas se conceden generalmente al arbitrio del vendedor. En consecuencia, las rebajas se utilizan ampliamente como medio de controlar el proceso de distribución. No obstante, su utilización excesiva puede, conforme a la Ley Antimonopolio, constituir una práctica comercial desleal. Incluso cuando no constituye una infracción de la legislación, puede de hecho conducir al control del proceso de distribución. Además, puede dificultar la elaboración de planes claros de gestión por los beneficiarios [de las rebajas], y el precio final puede no reflejar plenamente las ventajas dimanantes de las rebajas. Por otra parte, el sistema de rebajas se ha hecho muy complicado en los últimos años, y la carga administrativa que entrañan las rebajas ha aumentado. En principio, los descuentos deben utilizarse como medio de repercutir sobre los consumidores las ventajas inherentes a las transacciones que afectan a grandes cantidades. Se autorizará a conceder rebajas como medio suplementario de poner en práctica otras políticas en materia de precios. Sin embargo, la utilización de las rebajas debe mantenerse al nivel mínimo."¹⁹⁹

5.150 Según el **Japón**, las relaciones entre los fabricantes y los mayoristas no eran ni siquiera el tema central de las Directrices de 1970. En el Estudio de 1969 del MITI, que llevó a la publicación de las Directrices de 1970, se declaraba claramente que su análisis y sus recomendaciones se concentraban en las condiciones de transacción entre los mayoristas y los minoristas. El Japón afirma también que la imposición de condiciones desfavorables por cualquier fabricante habría creado incentivos para cambiar de proveedor o, al menos, para recurrir además a otros proveedores a fin de que éstos compitieran entre sí y, de ese modo, se pudieran lograr condiciones más favorables. Así pues, incluso aceptando la visión que tienen los Estados Unidos de las Directrices de 1970, el efecto de éstas, a juicio del Japón, habría sido lógicamente lo contrario de lo que sostienen los Estados Unidos.

5.151 El Japón cree que el punto de partida para el análisis deben ser las propias

¹⁹⁹Ex. 70-4 de los Estados Unidos.

Directrices: lo que dicen y lo que no dicen. Concretamente, en las Directrices no se imponen unas condiciones de transacción *uniformes* ni se establecen unas condiciones de transacción *específicas* que hayan de seguir los fabricantes, los mayoristas, los concesionarios secundarios y los minoristas. Las Directrices se limitan a formular sugerencias generales sobre las condiciones de pago, los descuentos por cantidad y las rebajas. Los Estados Unidos no han tratado en modo alguno de demostrar que esas condiciones de pago sean notables. De hecho, las condiciones de pago citadas por los Estados Unidos son corrientes en muchas ramas de actividad en todo el mundo. Además, las condiciones de pago no son la razón por la que los distribuidores optan por pasar a distribuir una sola marca o por seguir distribuyendo una sola marca. Las condiciones de pago, en especial las condiciones de pago nada notables que están en litigio aquí, son sencillamente uno de los elementos del costo para el comprador.

5.152 El Japón rechaza el argumento de los Estados Unidos de que los mayoristas pasaron a encontrarse en situación de mayor dependencia con respecto a los fabricantes, en particular, a causa de los descuentos por cantidad y de las rebajas. Ante todo, se debe observar que las Directrices de 1970 no fomentaron la concesión de descuentos por cantidad sin reservas y ni siquiera alentaron las rebajas. Las Directrices promovían la transparencia si se otorgaban descuentos por volumen y desalentaban la concesión de rebajas. Evidentemente, cuanto más transparente sea el descuento por cantidad, más fácil será para los competidores dar al comprador un incentivo que contrarreste ese descuento (por ejemplo, un precio más bajo) y que lo lleve a comprar su producto en vez del producto del fabricante que ofrezca el descuento por cantidad. Así pues, el fomento de la transparencia en la concesión de descuentos por cantidad hace, si acaso, que mejore la posición de los competidores en relación con el cliente.

5.153 Los **Estados Unidos** responden que los poderes públicos japoneses se aseguraron efectivamente de que los mayoristas no pudieran dirigirse a otros proveedores para obtener condiciones de transacción más competitivas. La promoción y la vigilancia, por las autoridades japonesas, de la normalización de las condiciones de transacción, tanto entre los fabricantes y los mayoristas como entre los mayoristas primarios y secundarios y los minoristas, contribuyeron a crear la disciplina necesaria para lograr la normalización.

ii) Fechas

5.154 El **Japón** argumenta que, según los Estados Unidos, las políticas adoptadas por el MITI en materia de distribución durante los decenios de 1960 y de 1970, es decir, las denominadas políticas de "sistematización", constituyeron el elemento central de una estrategia que, según se alega, tenía por finalidad cerrar el paso a las importaciones de películas y papel fotográficos de consumo. El Japón recuerda que los Estados Unidos argumentan que el MITI fomentó y facilitó la creación de una estructura de mercado cerrada y excluyente para las películas y el papel fotográficos de consumo. Sin embargo, a juicio del Japón no existe ninguna relación de causalidad entre las políticas que seguían los poderes públicos del Japón y la estructura de mercado resultante.

5.155 El Japón arguye que la teoría de los Estados Unidos tiene problemas insolubles en lo que se refiere a las fechas. Según el Japón, los fabricantes nacionales habían empezado a modificar sus políticas en materia de pagos y de rebajas a principios del decenio de 1960, mucho antes de las Directrices de 1970. Fujifilm había modificado su política de rebajas por cantidad más de un año antes, el 21 de octubre de 1966. Esa política no cambió de 1966 a 1974.²⁰⁰ Por consiguiente, la política de Fujifilm en materia de descuentos por cantidad es anterior tanto a las Directrices de 1970 como a la Decisión del Consejo de Ministros de 1967.²⁰¹ Además, Fujifilm no modificó su política en respuesta a la Decisión del Consejo de Ministros de 1967. Fujifilm ya había hecho más estrictas las condiciones de pago en abril de 1966.²⁰² De hecho, el número medio de días necesario para que Fujifilm recibiera el pago de sus mayoristas primarios ya había descendido durante la primera mitad del ejercicio económico de 1966, que empezó el 21 de octubre de 1965.²⁰³ Más aún, Konica empezó a hacer más rigurosas sus condiciones de pago ya en 1962.²⁰⁴ Además, tres de los cuatro principales mayoristas primarios de Fuji distribuían ya una sola marca en 1968, dos años antes de que se publicaran las Directrices. En cuanto al cuarto mayorista primario de Fuji, Asanuma, si bien no pasó a distribuir una sola marca hasta después de haberse publicado las Directrices, adoptó esa decisión comercial privada sólo después de que Kodak se negase expresamente a comerciar con él directamente. El Japón continúa afirmando que, en lo que se refiere al otro fabricante nacional, Konica, todos sus mayoristas primarios distribuían una sola marca ya en 1955. Por consiguiente, según el Japón no había ninguna relación de causalidad entre las Directrices de 1970 y el desarrollo de la distribución al por mayor de una sola marca en el sector de las películas. En opinión del Japón, los fabricantes japoneses tenían incentivos comerciales perfectamente racionales para tomar esas disposiciones.

5.156 Los **Estados Unidos** responden que los fabricantes japoneses de material fotográfico instituyeron un dinámico programa de rebajas basadas en la cantidad y de condiciones de pago más rigurosas para sus distribuidores en octubre y noviembre de 1967, sólo unos meses después de haberse pedido en la Decisión del Consejo de Ministros de junio de 1967 que esa rama de actividad modernizase la distribución para resistir a la competencia extranjera. Su decisión de aplicar esas condiciones de transacción era también compatible con el llamamiento hecho en el Segundo Informe Provisional y en el Quinto Informe

²⁰⁰Véase Affidavit of Tanaka Takeshi, página 3, Ex. A-10 del Japón.

²⁰¹Según el Japón, los Estados Unidos, que afirman que los fabricantes japoneses de películas hicieron más rigurosas las condiciones de pago en noviembre de 1967, no han interpretado correctamente el artículo que cita en apoyo de esa afirmación. De hecho, los fabricantes hicieron más estrictas las condiciones de pago mucho antes. Fujifilm, por ejemplo, lo hizo en abril de 1966. Véase Fujifilm's Result of Stricter Policy on Receivables, Zenren Tsuho, marzo de 1968, Ex. 68-2 de los Estados Unidos; Affidavit of Tanaka Takeshi, página 3, Ex. A-10 del Japón. El Japón argumenta que, incluso si la fecha citada por los Estados Unidos fuera correcta, lo cierto es que las condiciones de pago se hicieron más rigurosas antes de las Directrices de 1970.

²⁰²Véase Fuji Film's Result of Stricter Policy on Receivables, Zenren Tsuho, marzo de 1968, Ex. 68-2 de los Estados Unidos.

²⁰³Basándose en estas estadísticas medias, el Japón señala que Fujifilm estima que las condiciones de pago se hicieron más rigurosas alrededor del 20 de octubre de 1965. Affidavit of Tanaka Takeshi, página 3, Ex. A-10 del Japón. Un artículo publicado en Zenren Tsuho apoya ese aserto. Fujifilm's Result of Stricter Policy on Receivables, Zenren Tsuho, marzo de 1968, páginas 5 a 7, Ex. 68-2 de los Estados Unidos. ("Ahora está claro que fue dos años antes, justamente antes del 20 de abril de 1966, [...] cuando Fujifilm empezó a tratar de mejorar sus cuentas por cobrar y las expediciones conexas.")

²⁰⁴Affidavit of de Haruyoshi Okuyama, página 3, Ex. A-18 del Japón.

Provisional en el sentido de que se concedieran más "descuentos por cantidad" y que se recurriera en menor medida a las condiciones de pago a largo plazo.²⁰⁵ Las nuevas condiciones incluían rebajas por cantidad, con arreglo a las cuales los mayoristas recibían unas rebajas por alcanzar unos volúmenes de ventas fijados como objetivo. Asimismo incluían "rebajas por pronto pago", con arreglo a las cuales los mayoristas obtenían una rebaja si hacían pronto el pago, pero el importe de la rebaja se reducía por cada período de tiempo adicional en que se demorase el pago y, cuando la rebaja potencial por pronto pago llegaba a cero, se reducía la rebaja por cantidad si continuaba la demora en el pago. Según los Estados Unidos, esas rebajas equivalían a un mayor rigor de las condiciones de pago.

5.157 Los Estados Unidos continúan afirmando que, entre 1968 y 1975, el Japón presionó activamente para que se adoptasen las condiciones de transacción normalizadas, precisamente cuando el Japón estaba reduciendo los aranceles y avanzando hacia la primera liberalización significativa de las inversiones de capital. Los esfuerzos reiterados y activos del MITI por normalizar las condiciones de transacción (incluso dando publicidad a las condiciones concretas aplicadas por diferentes mayoristas) sirvieron para normalizar esas condiciones en el momento en que la normalización era más necesaria para resistir a la inminente amenaza de la competencia extranjera. Las fechas elegidas por el Japón también fueron precisas en lo que se refería al segundo objetivo. Aunque los fabricantes japoneses habían empezado a poner en práctica las rebajas, los descuentos por cantidad y los plazos más cortos para el pago antes de que se publicaran las Directrices de 1970, en el Estudio de 1969 y en las propias Directrices de 1970 se señaló que las rebajas y los descuentos por cantidad se utilizaban menos entre los mayoristas primarios, entre los mayoristas secundarios y entre los minoristas.

5.158 Según los Estados Unidos, el Japón admite que frenó las inversiones extranjeras en el sector de la distribución para que los fabricantes extranjeros no pudieran establecer redes de distribución en el Japón hasta que los fabricantes japoneses hubieran reestructurado sus propias redes de distribución y las hubieran hecho más eficientes. La presión ejercida sobre los mayoristas primarios por las nuevas condiciones de transacción se tradujo en una pérdida inmediata para los fabricantes extranjeros. Antes de que se adoptasen las nuevas condiciones de transacción impulsadas por los poderes públicos, había dos mayoristas primarios que servían como principales canales de comercialización y de distribución de las películas importadas: Asanuma, el mayorista de artículos fotográficos dominante en el Japón, y Misuzu, otro gran mayorista que operaba en todo el país. Ahora bien, una vez que se empezaron a aplicar las rebajas progresivas, esos mayoristas tenían fuertes incentivos para comerciar con sólo los principales fabricantes: los productores japoneses. La reducción de los plazos para el pago también debilitó la situación financiera de los mayoristas, haciéndolos más vulnerables al control por los fabricantes japoneses.

c) **Directrices de 1990**

5.159 El **Japón** señala que los esfuerzos por racionalizar la distribución no terminaron en el decenio de 1970. En 1990, el MITI publicó las "Directrices para mejorar las prácticas comerciales".²⁰⁶ No es sorprendente que en esas Directrices se abordasen muchas de las mismas prácticas comerciales irracionales tradicionales contras las que, 20 años antes, se

²⁰⁵Segundo Informe Provisional, Ex. 65-2 de los Estados Unidos; Quinto Informe Provisional, Ex. 66-3 de los Estados Unidos.

²⁰⁶Shoukankou Kaizen No Kihonteki Houkou Ni Tsuite (Orientaciones básicas para el mejoramiento de las prácticas comerciales), 20 de junio de 1990 [a las que en adelante se denominarán, en el presente informe, "Directrices de 1990"], Ex. 90-5 de los Estados Unidos, Ex. B-22 del Japón.

habían formulado las diversas directrices para la racionalización del comercio en determinadas ramas de actividad. Ello demuestra que el Japón no modificó sus políticas básicas. El objetivo consistente en reformar las prácticas de distribución tradicionales pero anticuadas era sensato en 1970 y continuaba siendo sensato en 1990. El Japón subraya que en los últimos años los Estados Unidos han ejercido presión sobre él para que actúe más dinámicamente alentando a sus diversas ramas de actividad a seguir esas políticas.

5.160 El Japón señala que las Directrices de 1990 fueron resultado de una solicitud de información hecha por el Ministro de Comercio Exterior y de Industria, quien pidió al Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial que examinase de nuevo la cuestión de la racionalización de la distribución durante las conversaciones entre los Estados Unidos y el Japón acerca de la Iniciativa sobre los obstáculos estructurales. El Japón indica que el MITI, después de recibir el informe provisional del Comité de Distribución, envió las Directrices de 1990, que constituían una sola parte del informe provisional, a 141 asociaciones de diferentes ramas de actividad.

5.161 Los **Estados Unidos** reconocen que las Directrices de 1990 fueron resultado de la presión internacional ejercida sobre el Japón para que permitiera un mayor acceso a su mercado, y en particular de las conversaciones entre el Japón y los Estados Unidos acerca de la Iniciativa sobre los obstáculos estructurales. En respuesta a esa presión, el Japón presentó las Directrices indicando que "se requiere armonía internacional" y que las empresas "han de proceder de forma que sus prácticas comerciales no se conviertan en obstáculos para otros [incluyendo los proveedores extranjeros]".²⁰⁷ Estas afirmaciones están en contraste con los repetidos llamamientos, hechos en muchos documentos clave de fines del decenio de 1960 y de principios del decenio de 1970, para que se adoptasen contramedidas "a fin de impedir el desorden"²⁰⁸ a que pudiera dar lugar la entrada de las empresas de capital extranjero.

5.162 Los Estados Unidos sostienen que, basándose en esas declaraciones positivas hechas en diversas comunicaciones y conversaciones con las autoridades del Japón, estima que las Directrices de 1990 pueden contribuir a mejorar el acceso al mercado en el sector de la distribución, como ha prometido el Japón, si el Japón pone en práctica de hecho las políticas indicadas en esas declaraciones positivas. Ahora bien, según los Estados Unidos el Japón no ha aplicado esas políticas en el sector del material fotográfico (ni en ningún otro sector, por lo que saben los Estados Unidos). El hecho de que el Japón no aplicase esas políticas llevó a los Estados Unidos a declarar, en su comunicación de noviembre de 1996 al Gobierno del Japón sobre cuestiones referentes a la desregulación, que el Japón debía poner en práctica las disposiciones de las Directrices. Además, la no aplicación de esas políticas y de las Directrices llevó a los Estados Unidos a concluir que el Japón de hecho no ha modificado sus políticas básicas en materia de distribución y de hecho no ha puesto en práctica las posiciones expuestas en las Directrices de 1990 para corregir las estructuras restrictivas existentes en el sistema de distribución de películas y papel fotográficos.

5.163 Los Estados Unidos subrayan que, al considerar la aplicación de las Directrices de 1990, es importante tener presente que el Japón puso en práctica sus políticas en materia de distribución, a partir de los decenios de 1960 y de 1970, no limitándose a publicar las Directrices de 1970, sino basándose en un diálogo bilateral de "ajuste concertado" entre los poderes públicos y las diferentes ramas de actividad. Ese proceso duró años y entrañó una

²⁰⁷Directrices de 1990, página 2, Ex. 90-5 de los Estados Unidos.

²⁰⁸Directrices de 1970, Ex. 70-4 de los Estados Unidos.

labor casi constante de estudios y consultas de las autoridades con las diversas ramas de actividad nacionales, el logro de consensos y la publicación de informes y de directrices, complementados con más estudios y orientaciones a las ramas de actividad. La combinación de esas actuaciones (el impulso dado por las autoridades y la vigilancia y el estrecho seguimiento por las autoridades) es lo que dio efectividad a las políticas del Japón encaminadas a limitar el acceso de las empresas extranjeras a su sistema de distribución. Así pues, haría falta un esfuerzo aún mayor del MITI para deshacer lo que ha hecho, particularmente habida cuenta de que la creación de ese sistema redundaba en interés de los fabricantes japoneses, en tanto que su desmantelamiento crearía un problema directo al oligopolio constituido por dos compañías, Fuji y Konica.

5.164 Los Estados Unidos argumentan que, por lo que saben, el Japón no ha adoptado ninguna disposición en el sector de las películas y el papel fotográficos para complementar las Directrices de 1990. Concretamente, el MITI no ha tomado ninguna disposición seria para invertir sus políticas en materia de condiciones de transacción o para abordar la estructura restringida del sistema de distribución de películas y papel fotográficos en el Japón. Además, el sistema de distribución excluyente continúa vigente en la forma en que existía en 1990, y el complejo sistema de rebajas y descuentos se mantiene en diversos niveles del sistema de distribución en ese sector.

5.165 Los Estados Unidos argumentan además que nada de lo dispuesto en las Directrices de 1990 indica que el MITI ya no sea partidario de las condiciones de transacción normalizadas como medio de restar competencia a los fabricantes extranjeros. La interpretación dada por el Japón a la Ley Antimonopolio continúa siendo que la utilización de términos de transacción que se aparten de los términos normales utilizados en esa rama de actividad puede ser una práctica comercial desleal, y la Ley Antimonopolio sigue exigiendo que se comuniquen todos los contratos concertados entre fabricantes extranjeros y distribuidores japoneses.

5.166 Según el **Japón**, las Directrices de 1990 abordan muchas de las mismas prácticas comerciales irracionales tradicionales contra las que 20 años antes se formularon las directrices para la racionalización del comercio en diversas ramas de actividad. Por ejemplo, en las Directrices de 1990 se observa que muchas de las rebajas pagadas por los mayoristas y por los fabricantes se basan en criterios complejos o poco claros, que es frecuente que las mercancías no vendidas se devuelvan, que es necesario hacer frecuentes entregas pequeñas a expensas de los proveedores y que los proveedores envían muchas veces a empleados para reforzar el personal de venta de los minoristas.²⁰⁹ Al igual que en las directrices dadas a las diversas ramas de actividad en el decenio de 1970, en las Directrices de 1990 se sugiere, como "orientaciones para el mejoramiento", que se aclaren las condiciones de las rebajas, que se reduzca al mínimo la concesión de rebajas, que no se permitan las devoluciones salvo en los casos en que la mercancía esté deteriorada o sea defectuosa, que se comparta equitativamente entre los proveedores y los minoristas el costo de las entregas y que la práctica de enviar a empleados se limite a los casos en los que el proveedor tenga algo que ganar y no se vea obligado a ello por el minorista.

5.167 El Japón argumenta que las estrechas similitudes existentes entre las Directrices de 1970 y las Directrices de 1990 no son en absoluto sorprendentes desde su punto de vista, pero plantean un serio problema para las reclamaciones de los Estados Unidos. Desde el punto de vista japonés, ambos conjuntos de directrices tienen el mismo objetivo básico de política, a saber, acabar con las prácticas comerciales "irracionales" para modernizar el sector japonés de la distribución. Desde el punto de vista de los Estados Unidos, tiene que haber

²⁰⁹Directrices de 1990, páginas 2 a 4, 5, 8 y 9, Ex. B-22 del Japón.

alguna razón por la que las Directrices de 1970 sean un problema, en tanto que las Directrices de 1990 representen una sana política que debe alentarse. El Japón argumenta que, en fecha tan reciente como noviembre de 1996, la posición oficial de los Estados Unidos era que el MITI debía "vigilar" el cumplimiento de las Directrices de 1990 por los diferentes sectores de actividad japoneses e "informar" sobre ese cumplimiento, "a fin de promover un sistema de distribución libre, transparente y competitivo".²¹⁰ Esa petición del Gobierno de los Estados Unidos es totalmente coherente con la visión que tiene el Gobierno japonés de sus políticas de modernización de la distribución, pero está en contradicción con las teorías expuestas por los Estados Unidos a este Grupo Especial.

5.168 Los **Estados Unidos** replican no obstante que, con respecto a las rebajas, las Directrices de 1990 se apartan en un importante aspecto de los muchos documentos expositivos de la política de los poderes públicos de fines del decenio de 1970 en los que se abordaban las condiciones de transacción. Concretamente, en lo que atañe a las rebajas, los Estados Unidos subrayan que en las Directrices de 1990 se subraya que:

"Conviene que los fabricantes se abstengan voluntariamente de ofrecer rebajas encaminadas a mantener una relación basada en el *keiretsu*, a fin de que los fabricantes no puedan ejercer una influencia excesiva sobre los minoristas."²¹¹

5.169 A juicio del **Japón**, la principal diferencia entre las Directrices de 1990 y las directrices anteriores es que en la actualidad se declara expresamente que la modernización es necesaria para, entre otras cosas, mejorar el acceso de las importaciones al mercado japonés.²¹² En consecuencia, se criticaban las rebajas opacas porque los nuevos competidores extranjeros tendrían problemas para saber qué condiciones tenían que ofrecer para ser competitivos.²¹³ También se señalaba que las prescripciones que obligaban a hacer frecuentemente pequeñas entregas entorpecían la entrada de productos de importación en el mercado.²¹⁴

6. OTRAS "CONTRAMEDIDAS" RELATIVAS A LA DISTRIBUCIÓN

5.170 Según los **Estados Unidos**, el Japón tomó otras disposiciones adicionales para que las empresas extranjeras no utilizaran la fuerza dimanante de su capital a fin de atraer a los mayoristas estipulando unas condiciones de transacción más favorables que las ofrecidas por las empresas nacionales. Dos mecanismos para alcanzar ese objetivo eran los siguientes: 1) limitar considerablemente la capacidad de las empresas extranjeras para ofrecer incentivos financieros a los distribuidores, y 2) vigilar desde el punto de vista de las disposiciones antimonopolio a las empresas extranjeras si éstas se apartaban de las condiciones normalizadas de transacción impuestas por los poderes públicos.

a) Notificación 17 de la JFTC

²¹⁰Comunicación del Gobierno de los Estados Unidos al Gobierno del Japón sobre la desregulación, la reforma administrativa y la política de competencia en el Japón, 15 de noviembre de 1996, página 7, Ex. B-23 del Japón.

²¹¹Directrices de 1990, página 8, Ex. 90-5 de los Estados Unidos.

²¹²Directrices de 1990, página 2, Ex. B-22 del Japón.

²¹³Ibíd., página 2.

²¹⁴Ibíd., página 8.

5.171 Los Estados Unidos señalan que, el 20 de mayo de 1967, la JFTC publicó la Notificación 17, "Restricciones aplicadas a las ofertas de premios a empresas".²¹⁵ En esencia, la Notificación 17 prohíbe que todo fabricante de bienes de consumo ofrezca dinero en efectivo u otros "premios" a mayoristas o minoristas como incentivo para que el mayorista o el minorista empiece a comerciar en los productos de ese fabricante o alcance cierto nivel de ventas de un producto de ese fabricante. Con la Notificación 17 se suprimió un importante medio que los fabricantes extranjeros podrían haber utilizado para atraer clientes.

5.172 Los Estados Unidos afirman que el punto 2-4 de la Notificación 17 contenía una excepción a su prohibición de que se dieran incentivos a los distribuidores, excepción en virtud de la cual todo fabricante podía ofrecer premios a los empleados de los distribuidores y minoristas que mantenían una relación exclusiva y verticalmente integrada con el fabricante. Los fabricantes japoneses que habían establecido disposiciones de exclusividad con mayoristas o minoristas podían ofrecer premios ilimitados (incluso en efectivo) a los empleados de esos mayoristas o minoristas. Los fabricantes extranjeros, que no tenían relaciones directas con los mayoristas japoneses por la prescripción del Japón de que tratasen con un único agente de importación, no podían ofrecer tales incentivos. Los Estados Unidos afirman además que la JFTC calificó esa Notificación de "mecanismo de protección antes de la liberalización".²¹⁶

5.173 El **Japón** responde que las ofertas a bajo precio, las rebajas y los ofrecimientos de productos para ayudar a las otras partes en sus actividades de promoción quedaban fuera del ámbito de aplicación de la Notificación. Aunque los Estados Unidos desearían dar la impresión de que el sector del material fotográfico había sido seleccionado expresamente como una de las ramas de actividad a las que se aplicaba la Notificación, estaban incluidas en ésta casi todas las industrias que producían mercancías que se consumían o se utilizaban en la vida cotidiana: más de 100 industrias que fabricaban desde automóviles hasta jabón. En todo caso, la reglamentación restringía solamente los ofrecimientos de premios excesivos a los distribuidores, no las actividades normales de promoción. Ello se debía a que tales ofrecimientos podían menoscabar una competencia libre y leal mediante los precios en la distribución y podían hacer que aumentase el costo de la distribución en detrimento de los intereses de los consumidores.

5.174 El Japón aduce asimismo que el argumento de los Estados Unidos relativo al punto 2-4 de la Notificación parte de un error fundamental de comprensión. Los premios ofrecidos a los empleados de las compañías que tenían una relación especial (participación en el capital o envío de personal directivo) con el fabricante no se consideraban premios con arreglo a la reglamentación porque no eran diferentes de los premios ofrecidos a los propios empleados. Esta excepción se aplicaba sólo a las transacciones que eran prácticamente idénticas a las operaciones realizadas dentro de una sola entidad. Fuji y sus mayoristas primarios no podían acogerse a la excepción porque no mantenían una relación especial.

5.175 El Japón indica que, cuando la competencia mediante los precios se intensificó al nivel de la distribución a causa de los cambios habidos en la economía japonesa desde 1967, los distribuidores tendieron a exigir a los fabricantes precios más bajos en vez de premios. La necesidad de una reglamentación disminuyó, en consonancia con esa tendencia. Por estas razones, se derogó la Notificación en abril de 1996, en el curso de la revisión de la Ley

²¹⁵Ex. 67-4 de los Estados Unidos.

²¹⁶Severe Restrictions Placed on Business for Premium Offers: Shatokuren Hears JFTC Explanation at Jyosui Kaikan on the 12th, Nihon Shashin Kogyo Tsushin, 20 de junio de 1967, Ex. 67-8 de los Estados Unidos.

de Premios. A juicio del Japón, la Notificación debe quedar fuera del ámbito de estas actuaciones.

5.176 Los **Estados Unidos** reconocen que se ha derogado la Notificación 17, pero sostienen que hay otras disposiciones que hacen que esa derogación sea indiferente. Según los Estados Unidos, a los premios concedidos por los fabricantes a los mayoristas se les sigue aplicando todavía la Designación 9 de la JFTC de la Notificación 15 de 1982 de la JFTC. Esa disposición regula la utilización de "incentivos injustos" en el marco de la Ley Antimonopolio y prohíbe que se ofrezcan premios que vayan más allá de la "práctica comercial normal".

5.177 El **Japón** responde que la Designación 9 de la JFTC de la Notificación 15 de 1982 de la JFTC no infringe los Acuerdos de la OMC. Además, el Japón subraya que la Designación 9 no ha sido identificada expresamente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos y, por consiguiente, queda fuera del mandato del Grupo Especial.

b) Notificación de los contratos internacionales

5.178 Los **Estados Unidos** argumentan que, mediante el informe del Comité de Normalización de las Condiciones de Transacción y las Directrices de 1970, el MITI se ha esforzado para formular unas condiciones de transacción normalizadas y para lograr que apliquen esas condiciones las distintas ramas nacionales de actividad. El Japón estimó que un eficaz mecanismo para alcanzar ese objetivo era la disposición sobre la notificación de los contratos internacionales contenida en la Ley Antimonopolio. El artículo 6 de esa Ley obliga a las partes que concierten un "acuerdo internacional" o un "contrato internacional" a presentar copia del contrato a la JFTC. Los contratos entre empresas nacionales no están sometidos a prescripciones similares en materia de notificación. La prescripción discriminatoria sobre la notificación, unida a la utilización de orientaciones administrativas, constituía una eficaz combinación de instrumentos para descubrir e impedir el empleo de condiciones de transacción que no respondiesen a la política de sistematización.

5.179 Por consiguiente, según los Estados Unidos, aunque los fabricantes nacionales podían concertar acuerdos sobre distribución sin necesidad de notificarlos a la JFTC ni de someterlos a examen por la JFTC, los contratos en los que eran partes fabricantes extranjeros estaban sometidos a la prescripción relativa a la notificación de los contratos internacionales y habían de ser estudiados por la JFTC. Además, la obligación de hacer la notificación incumbía a los distribuidores nacionales. El resultado de ello es que, si un productor extranjero ofrecía a un mayorista condiciones más favorables que las exigidas por los poderes públicos japoneses, el mayorista tenía que presentar copia del contrato internacional pertinente, del que se infería claramente que la compañía estaba desafiando la política y las medidas de las autoridades japonesas. Para los Estados Unidos, de ello se desprende que, si los fabricantes extranjeros ofrecían a los mayoristas condiciones más favorables que los fabricantes nacionales, los contratos pertinentes serían puestos en conocimiento de los poderes públicos japoneses.

5.180 El **Japón** responde que la disposición de la Ley Antimonopolio referente a los contratos internacionales se basa en la prohibición de participar en cualquier cártel internacional impuesta por el Decreto Imperial de 1947, promulgado durante la ocupación de las potencias aliadas. La prescripción relativa a la notificación sirve para asegurar el cumplimiento de esa prohibición y existe desde 1947. A juicio del Japón, es de todo punto evidente que ese mecanismo no fue concebido como parte de las "contramedidas" para la racionalización de la distribución contra las inversiones extranjeras. El examen al que

procede la JFTC se hace exclusivamente desde el punto de vista de la política de la competencia, sin estudiar si las condiciones son o no favorables a los distribuidores japoneses, y no sirve de guía para que los solicitantes modifiquen los contratos en favor de los distribuidores japoneses.

5.181 Los **Estados Unidos** señalan que el informe anual de la JFTC correspondiente a 1971 muestra que la JFTC estudiaba atentamente los contratos internacionales concertados con fabricantes extranjeros.²¹⁷ Según el informe, la JFTC adoptó disposiciones para que los agentes importadores cumplieren la prescripción concerniente a la notificación de los contratos internacionales, recibió 484 notificaciones de agentes importadores y prestó particular atención a los agentes importadores de películas.²¹⁸ Esa indagación disuadió a las empresas extranjeras de ofrecer condiciones atractivas a los mayoristas mientras se estaba organizando el programa de sistematización. En el informe de la JFTC se indica que el objetivo de la JFTC era resolver "los problemas resultantes de la liberalización de la economía japonesa que guardan relación con transacciones internacionales" y que el Reglamento N° 1 de 1971 constituía un "primer paso" para solucionar esos "problemas".

5.182 Los Estados Unidos observan que el Japón argumentó que las actividades de los fabricantes estadounidenses en el Japón no estaban sometidas a esa disposición sobre la notificación de los contratos internacionales. De hecho, el Reglamento N° 1 dejaba claramente sentado que la notificación de los contratos internacionales era aplicable a los contratos concertados "entre una empresa nacional y una empresa extranjera [...] para proceder con carácter permanente a ventas [...] en las que el comprador [re]vende a terceros".²¹⁹ Así pues, las ventas de Kodak a su agente importador, Nagase, estaban incluidas en el ámbito de aplicación de esa disposición. Además, cualquier relación entre Kodak y los mayoristas japoneses habría estado sometida también a esa disposición. Los Estados Unidos señalaron, y ello era igualmente importante, que la JFTC ha recurrido ampliamente a orientaciones informales al actuar en el marco de la disposición relativa a la notificación de los contratos internacionales. Los Estados Unidos hicieron referencia a la explicación de un especialista japonés que señaló que la JFTC puede legalmente dar orientaciones en el marco de la disposición sobre la notificación de contratos incluso si la JFTC no dispone de pruebas suficientes de que se haya infringido la Ley Antimonopolio. Ese experto señaló que, "en el Japón, las orientaciones correctivas (administrativas), en el contexto del sistema de notificación, han asegurado la eficacia de las restricciones aplicadas a los contratos internacionales".²²⁰ Esa utilización de orientaciones informales, unida a la necesidad de notificar los contratos internacionales, ha coartado la capacidad de los fabricantes extranjeros para ofrecer condiciones más competitivas.

5.183 El **Japón** responde que en el informe anual de la JFTC correspondiente a 1971 simplemente se señala que la JFTC instó a diversas ramas de actividad (por ejemplo, las de los licores occidentales, los limones y las plumas fuente) a notificar los contratos internacionales, y no dio ninguna orientación con respecto a las películas. Sólo en 13 casos se dieron orientaciones a todas las ramas de actividad, y no se dio ninguna orientación al sector de los productos fotográficos. Además, no se requería que se notificasen todos los contratos internacionales, y con arreglo a la Ley Antimonopolio no era necesario notificar

²¹⁷Informe anual de la JFTC correspondiente a 1971, Ex. 71-4 de los Estados Unidos.

²¹⁸Ibíd.

²¹⁹Ibíd.

²²⁰Murakami Masahiro, Dokusenkinshiho [Ley Antimonopolio], 15 de marzo de 1996, página 19, Ex. 96-4 de los Estados Unidos.

los contratos entre Kodak Japan Limited y los distribuidores japoneses.

5.184 El Japón subraya que, aunque la prescripción sobre la notificación de los contratos internacionales estaba técnicamente todavía en vigor al iniciarse las actuaciones de este Grupo Especial, la Dieta japonesa aprobó en junio de 1997 un proyecto de ley por el que se suprimía la prescripción concerniente a la notificación de los contratos internacionales, se modificaba el párrafo 2) del artículo 6 de la Ley Antimonopolio y simultáneamente se derogaba el Reglamento N° 1 de la JFTC.

7. LA SISTEMATIZACIÓN: VÍNCULOS MATERIALES Y VÍNCULOS DE INFORMACIÓN

5.185 Los **Estados Unidos** argumentan que el MITI, al tiempo que puso en práctica su política de normalización de las condiciones de transacción, promovió otros dos tipos de vinculaciones entre los fabricantes y los distribuidores. Primero, el MITI prestó apoyo en las esferas de las finanzas y de la gestión para fomentar el establecimiento de vínculos "materiales", particularmente centros conjuntos de distribución, en los que los fabricantes y los distribuidores japoneses compartirían el control, las operaciones y frecuentemente la propiedad. Segundo, el MITI prestó apoyo para el establecimiento de vínculos informáticos entre las compañías en sectores específicos en los que se trataba de sistematizar los canales de distribución. A juicio de los Estados Unidos, tales vínculos informáticos unen entre sí a los distribuidores bajo la dominación de los fabricantes.

a) Los vínculos materiales y el Manual de 1975

5.186 Los Estados Unidos alegan que un importante elemento del programa de sistematización fue la regulación del movimiento material de las mercancías por el sistema de distribución de forma tal que se alentase la alineación vertical de los mayoristas y de los minoristas bajo los diferentes fabricantes japoneses. El Japón utilizó las orientaciones y los incentivos financieros para persuadir a los fabricantes, a los mayoristas y a los minoristas de que cooperasen en el establecimiento y la utilización de centros conjuntos centralizados para la entrega y el tratamiento. Mediante un esfuerzo coordinado de los poderes públicos, se aseguró que ese entrelazamiento de los fabricantes japoneses con múltiples mayoristas y minoristas estrecharía los lazos entre las empresas en un sistema verticalmente integrado, reforzando el control de los fabricantes sobre sus distribuidores. Se afirma que esa política se instituyó en el Sexto Informe Provisional y en el Séptimo Informe Provisional del Comité de Distribución.

5.187 Según los Estados Unidos, en el Séptimo Informe Provisional se pidió que la distribución progresase "a partir de una base consistente en el tratamiento centralizado del control de la distribución material en los centros de distribución [...] establecidos conjuntamente por varias compañías o por la totalidad de la rama de actividad".²²¹ En él se indicaba que, como parte del proceso de integración material de las operaciones de distribución, los fabricantes, los mayoristas y los minoristas tendrían que: i) unificar los códigos de los productos o los códigos de las transacciones, ii) normalizar los formularios comerciales y iii) normalizar los tipos de embalaje. Los Estados Unidos argumentan que esas disposiciones vincularían más estrechamente a las compañías participantes y harían más difícil comerciar con las compañías que no operasen con arreglo a esas normas.

5.188 En opinión del **Japón**, como reconoció el propio Comité de Distribución del Consejo

²²¹Séptimo Informe Provisional, página 7, Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

de Estructura Industrial, la normalización de las prácticas en materia de distribución debería hacer que el mercado japonés fuera más permeable a las importaciones, en vez de menos permeable. Concretamente, en su Séptimo Informe Provisional, en 1969, se reconoció que "uno de los efectos de la sistematización de las actividades de distribución en el Japón es la simplificación del acceso [al mercado japonés] [de las empresas de] [...] capital extranjero, más avezadas en la metodología de sistemas".²²² La normalización aliviaría el problema de tener que adaptarse a centenares o millares de formas distintas de operar, y de ese modo facilitaría la penetración en el mercado.

5.189 Los **Estados Unidos** señalan que el Japón cita selectivamente sólo la primera mitad de una frase del Séptimo Informe Provisional. De la segunda mitad de la frase se desprende claramente que lo que menos quería el Japón era dejar que las empresas extranjeras dirigiesen la sistematización:

"Si bien es cierto que uno de los efectos de la sistematización de las actividades de distribución en el Japón es la simplificación del acceso [al mercado japonés] del capital extranjero, [...] hemos de hacer hincapié en la necesidad de prevenir las enormes repercusiones que tendría el hecho de que el capital extranjero tomara la iniciativa en la sistematización de las actividades de distribución en el Japón, y crear rápidamente un sistema que sea posible contraponer de forma suficiente a los sistemas racionales introducidos por el capital extranjero."²²³

5.190 Los Estados Unidos afirman también que el Japón continuó dirigiendo las vinculaciones materiales entre los fabricantes, los mayoristas y los minoristas en el Plan Básico de Sistematización de la Distribución, de 1971, y en el Manual de sistematización de la distribución por la industria (cámaras y películas fotográficas), de 1975. El Comité de Materiales Fotosensibles, establecido atendiendo una recomendación hecha en el Manual, elaboró el Plan Básico de Servicios de Distribución. Según los Estados Unidos, en el Plan se señalaba que su objetivo era mejorar la distribución en respuesta a la "liberalización" del sector de las películas y el papel fotográficos. En el Plan figuraba un esquema para establecer instalaciones conjuntas de distribución entre los fabricantes y los distribuidores. Los Estados Unidos también alegan que los poderes públicos del Japón proporcionaron financiación a Konica para ayudarla a crear un centro conjunto de distribución con los cuatro grandes mayoristas de artículos fotográficos por conducto de los cuales venía comercializando y distribuyendo sus productos. El Comité de Materiales Fotosensibles recomendó al MITI que el proyecto fuese financiado por el Banco de Desarrollo del Japón.

5.191 Los Estados Unidos afirman además que, en 1975, el Centro de Desarrollo de Sistemas de Distribución, otra creación del MITI, y un "grupo de trabajo" del sector de la fotografía prepararon un Manual²²⁴ detallado para la sistematización de la distribución en el sector de las películas y las cámaras. Según los Estados Unidos, del Manual se desprendía claramente que el Manual se había preparado como parte integrante de la política de sistematización del MITI. En el Manual se subrayaba que la sistematización significaba integración entre empresas. Según se alega, en el Manual se observaba que el Japón había levantado los contingentes aplicados a las importaciones de películas en 1971 y había reducido los aranceles. En el Manual se indicaba que, como resultado de ello, Kodak

²²²Ibíd., página 4.

²²³Séptimo Informe Provisional, página 4, Ex. 69-4 de los Estados Unidos.

²²⁴Centro de Desarrollo de Sistemas de Distribución, Manual for the Systemization of Distribution by Industry (Camera and Film), marzo de 1975 [al que en adelante se denominará, en el presente informe, el "Manual"], Ex. 75-5 de los Estados Unidos.

había podido bajar sus precios hasta situarlos a unos pocos yen de los precios de los productores nacionales y que las importaciones de películas y papel de Kodak estaban aumentando. En el Manual se señalaba la necesidad de mejorar la estructura de los fabricantes para que éstos sean capaces de resistir a las empresas vinculadas a capital extranjero.²²⁵ El Centro expresó la esperanza de que el Manual fuese ampliamente adoptado por el sector.

5.192 Los Estados Unidos argumentan asimismo que, para que continuase la cooperación entre los poderes públicos y el sector privado a fin de impulsar la sistematización, en el Manual se pedía que se estableciera otro órgano mixto de los poderes públicos y del sector privado, la Conferencia de Promoción de la Sistematización de la Distribución en el Sector de las Cámaras y las Películas. Ese órgano había de fomentar la sistematización de la distribución mediante estudios, actividades de tratamiento de la información, investigación y desarrollo y actividades de normalización.

5.193 El **Japón** responde que la información contenida y las recomendaciones formuladas en el Manual de 1975 estaban destinadas a su uso interno por el MITI, y no al sector privado. Por consiguiente, según el Japón, no cabe en modo alguno considerar que el Manual de 1975 tuviera un efecto vinculante sobre el sector privado. No obstante, el Manual de 1975 contiene en sus seis últimas páginas algunas recomendaciones, entre las que figuran las siguientes:

- i) mejorar y normalizar las condiciones de transacción (tales como las condiciones de pago, las rebajas y las prácticas en materia de pedidos);
- ii) normalizar y unificar los diversos formularios y códigos utilizados en el sector de las cámaras y las películas;
- iii) elevar la eficiencia de la distribución de las cámaras y las películas (mediante medidas tales como la normalización de las unidades, la normalización de los tamaños de las paletas y la reducción de la frecuencia de las entregas), y
- iv) mejorar la calidad de la gestión de la información mediante la introducción de ordenadores.

5.194 El Japón subraya que el Manual fue sometido al MITI por el Instituto de Investigaciones sobre el Sistema de Distribución para uso interno del MITI, y no al revés. El Manual de 1975 no fue nunca distribuido fuera de los poderes públicos.

5.195 Según el Japón, no hay razón alguna para suponer que las políticas de sistematización del MITI tuvieran ningún efecto excluyente. Las políticas del MITI guardaban relación con todos los canales de distribución de películas, incluyendo los canales de distribución utilizados por las importaciones. Kuwada, filial de Nagase y mayorista primario que se ocupaba como única marca de Kodak, era miembro de la asociación de mayoristas ("*Shashoren*") cuando se preparó el Manual de 1975 del MITI²²⁶, por lo que Kodak tenía acceso a la información contenida en el Manual. Las importaciones no quedaron al margen del proceso. Así pues, no hay ninguna razón para creer que las importaciones tropezaron con dificultades porque no compartían los mismos formularios y prácticas normalizados.

²²⁵Ibíd., páginas 27 y 122.

²²⁶Manual de 1975, en la lista de "Colaborators in Study", Ex. 75-5 de los Estados Unidos.

5.196 La posición del Japón es que esas políticas tenían por objetivo impulsar la informatización y la normalización de los formularios y las prácticas comerciales a fin de mejorar la circulación de información por el sistema de distribución. Por consiguiente, las cuestiones de que tratan esas políticas son frecuentemente muy densas y técnicas: por ejemplo, formularios uniformes para las facturas, tamaños normalizados de las paletas y otras recomendaciones muy específicas. No había ningún indicio de conspiración alguna contra las importaciones.

5.197 Los **Estados Unidos** responden que esas políticas, por inocentes que parezcan, tuvieron el efecto indirecto de fomentar la integración vertical al alentar una coordinación más estrecha, una mayor participación en la información y la normalización de los formularios y las prácticas entre los fabricantes y los mayoristas. Según los Estados Unidos, la sistematización hizo que a los productores extranjeros les resultase más difícil convencer a los distribuidores nacionales para que comerciasen en sus productos, pues esos distribuidores ya estaban estrechamente vinculados con los fabricantes nacionales.

5.198 El **Japón** afirma también que los Estados Unidos no presentan prueba alguna de ningún cambio comercial introducido atendiendo las recomendaciones del MITI que efectivamente hiciera que los mayoristas se inclinasen menos a comerciar en marcas importadas de película. A juicio del Japón, los Estados Unidos tienen la carga de probar su alegación de que esas políticas, que a primera vista eran neutrales y respondían a objetivos válidos de política interior, surtieron el efecto de entorpecer las importaciones; no incumbe al Japón probar lo contrario.

b) Vínculos en materia de información

5.199 Los **Estados Unidos** argumentan que, paralelamente a la integración material de la distribución, la política de sistematización del Japón también fomentó las vinculaciones informáticas entre los fabricantes japoneses y sus mayoristas. Los poderes públicos japoneses pensaban que los vínculos en materia de información harían que mejorase la eficiencia en la distribución y también permitirían que los fabricantes supieran si alguno de los mayoristas "sistematizados" comerciaba en cantidades apreciables los productos de un competidor. El Japón reconoció que tales vínculos informáticos fomentarían los nexos entre cada productor japonés de material fotográfico y sus distribuidores, al hacer que aumentasen los costos de transacción del comercio con las compañías que no tuvieran esos vínculos. Además, los fabricantes japoneses suelen utilizar esos sistemas para "estabilizar" o controlar los canales de distribución mediante la vigilancia de los sistemas de distribución. Los Estados Unidos indican que en un estudio de la JFTC de 1996²²⁷ se llegó a la conclusión de que tales vínculos informáticos entre los fabricantes y los distribuidores hacían que aumentase la eficiencia y también suscitaban tres importantes problemas para la competencia:

- i) impedir la entrada de los competidores en la distribución;
- ii) mantener los precios, y
- iii) estabilizar las relaciones de transacción entre los fabricantes y los distribuidores.

5.200 Los Estados Unidos argumentan que el MITI consideró el desarrollo de vínculos en

²²⁷Oficina de Gestión de la Información de la División de Investigación de la JFTC (Yamamoto Takeshi, Distribution Problems and the Antimonopoly Law, 2 de junio de 1996), Ex. 96-6 de los Estados Unidos.

materia de información como parte integrante de sus actividades de sistematización de la distribución y, por consiguiente, propugnó esos vínculos para consolidar el sistema de distribución vertical. Después de identificar la importancia de los vínculos informáticos, el MITI creó, a partir de mediados del decenio de 1970, una serie de entidades mixtas de los poderes públicos y el sector privado para facilitar la creación de redes informáticas entre los fabricantes japoneses y los distribuidores japoneses. Los Estados Unidos afirman que las autoridades japonesas también trabajaron en estrecha colaboración con las compañías privadas para establecer vínculos informáticos y hacer frente a los diversos obstáculos con que se tropezaba para alcanzar ese objetivo, en particular mediante la financiación con bajos tipos de interés.

5.201 Según los Estados Unidos, el Japón tenía plena conciencia de que el establecimiento de vínculos en materia de información entre los fabricantes y sus distribuidores entrañaba el riesgo de crear unas estructuras de distribución oligopolísticas y de limitar la competencia. Como prueba de ello, los Estados Unidos hacen referencia a un estudio de la JFTC.²²⁸ Además, citan el Noveno Informe Provisional del Comité de Distribución²²⁹ en el que, según alegan, se reitera la importancia de reforzar los vínculos en la esfera de la información necesarios para consolidar las vinculaciones horizontales y verticales:

"El plan básico para la transmisión de información en el sector de la distribución es como sigue: [...] Segundo, dar orientaciones sobre la forma en que las compañías, mediante la cooperación bilateral o multilateral, pueden establecer vínculos en lo que se refiere a la información. Cabe pensar en muchos tipos de cooperación al respecto: un tipo de cooperación que opere horizontalmente entre las empresas; un tipo que *agrupe a los minoristas clientes en torno a un poderoso mayorista que sirva de núcleo*; un tipo en el que el fulcro sea un sistema organizado de centros de venta al por mayor integrados y los distritos de las empresas de venta al por mayor, etc. Se deben dar directrices para cada uno de éstos [...]."²³⁰

5.202 Los Estados Unidos argumentan además que en el Plan Básico de Sistematización de la Distribución de 1971²³¹ se pedía que se reforzaran los vínculos en materia de información como elemento clave de la sistematización de la distribución. Los Estados Unidos afirman que en el Plan Básico se pedía expresamente que, al nivel de la economía nacional, se creasen redes de información sobre la distribución, se llevasen a cabo actividades conjuntas de información y se estableciesen organizaciones especiales para promover la transmisión de información sobre la distribución. En el Plan Básico se declaraba que "tal sistematización de la distribución ha de realizarse en varias etapas: verticalmente desde el nivel intraempresarial y horizontalmente en el nivel interempresarial hasta el plano económico nacional. Además, al hacerlo habrá que prestar suficiente atención a la introducción de ordenadores como eficaz medio de conseguir [esa sistematización]".²³²

5.203 El **Japón** responde que los Estados Unidos no han demostrado ninguna relación de

²²⁸Ex. 65-5 de los Estados Unidos.

²²⁹Comité de Distribución del Consejo de Estructura Industrial, Distribution for the 1970's (Noveno Informe Provisional), 22 de julio de 1971, Ex. 71-9 de los Estados Unidos.

²³⁰Ibíd., páginas 80 y 81 (se han añadido las cursivas).

²³¹Plan Básico de 1971, Ex. 71-10 de los Estados Unidos.

²³²Ibíd., página 4.

causalidad entre, por una parte, la orientación y el apoyo que, según se afirma, dio el Centro de Desarrollo de la Sistematización de la Distribución en el Manual de 1975 y, por otra, el establecimiento de vínculos informáticos por los fabricantes japoneses de películas con sus mayoristas primarios. De hecho, según el Japón, Fuji, el principal fabricante nacional, no estableció su primera conexión en línea con un mayorista primario hasta 1989.²³³ Así pues, el Japón sostiene que en realidad se hizo caso omiso, durante al menos 14 años, de la orientación para la sistematización que los Estados Unidos afirman que fue tan eficaz para crear una estructura excluyente de mercado.

5.204 Los **Estados Unidos** responden citando una serie de actuaciones del MITI, que empezaron con el Manual de 1975, destinadas a poner en práctica la integración de los sistemas informáticos de los distribuidores y de los fabricantes nacionales. Los acontecimientos clave en la asistencia del MITI a ese sector tuvieron lugar en 1975, 1976, 1985, 1986, 1987, 1988 y 1989 (año en que el Japón afirma que se dio cima al sistema de Fuji). Los argumentos de los Estados Unidos relativos a la asistencia de los poderes públicos japoneses para la creación de vínculos informáticos durante el período comprendido entre la publicación del Manual de 1975 y el establecimiento de conexiones en línea entre Fuji y los mayoristas primarios en 1989 se describen más en detalle en la sección VI.D.3 f), sobre los "Vínculos electrónicos de información".

c) **Apoyo del MITI/SMEA a la sistematización**

5.205 Los Estados Unidos alegan que, con el crecimiento de la fotografía en color a fines del decenio de 1960 y en el decenio de 1970, aumentó la importancia de los laboratorios fotográficos. Ahora bien, la tecnología y los bienes de capital necesarios para tratar las películas en color estaban fuera del alcance de la mayoría de los pequeños minoristas de artículos fotográficos. Con el apoyo financiero de las autoridades japonesas, los fabricantes intervinieron, estableciendo laboratorios fotográficos para películas en color y proporcionando papel fotográfico y servicios de revelado y tratamiento. Esos laboratorios eran un importante canal de distribución de películas, por los fuertes vínculos existentes entre los laboratorios y sus clientes minoristas y por las entregas cotidianas que hacían a éstos.

5.206 Los Estados Unidos argumentan además que el apoyo de los poderes públicos japoneses a los fabricantes nacionales consolidó el control de éstos sobre ese canal de distribución. El Japón proporcionó fondos por conducto de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SMEA) del MITI. Entre 1967 y 1970, la SMEA proporcionó al menos 160 millones de yen para la conversión de los laboratorios. Ayudadas por esa financiación de las autoridades a los laboratorios, Fuji y Konica, según se afirma, establecieron rápidamente fuertes redes de laboratorios vinculados que utilizaban su material de tratamiento fotográfico, sus productos químicos y su papel fotográfico. En consecuencia, las empresas extranjeras quedaron en situación de gran desventaja, puesto que no podían obtener esa asistencia. Aproximadamente el 84 por ciento de los casi 1.700 laboratorios existentes están vinculados con alguno de los fabricantes japoneses y suelen estar vinculados con puntos de venta al por menor.

5.207 Los Estados Unidos afirman que en 1973 se dispuso que los laboratorios fotográficos podían acogerse a otro programa de subvenciones de la SMEA. Los Estados Unidos señalan que los laboratorios son empresas de servicios. Por consiguiente, la reducción de los aranceles aplicables al equipo de tratamiento fotográfico y el refuerzo del yen harían que disminuyera el costo del equipo y el material de tratamiento fotográfico y, por ende, que

²³³ Affidavit of Tanaka Takeshi, páginas 3 y 4, Ex. A-10 del Japón.

aumentasen los beneficios de los laboratorios. La liberalización no sería una amenaza para los laboratorios más que si éstos estuvieran vinculados con Fuji o Konica y no tuvieran libertad para comprar equipo y material importados más baratos. En esa situación, la financiación por los poderes públicos en concesiones de favor podría contribuir a hacer que se redujera el costo relativo de la adquisición de equipo y material nacionales y, por consiguiente, podría contribuir a la creación o al mantenimiento de vínculos entre los laboratorios y los fabricantes nacionales de películas y papel.

5.208 Los Estados Unidos sostienen que la aplicación de los programas de financiación de la SMEA contribuye a hacer que los préstamos se concedan en conformidad con la política industrial del MITI. Los préstamos son aprobados caso por caso por un consultor del MITI titulado en administración de empresas, en el ejercicio de sus facultades discrecionales. Esas políticas han coadyuvado al establecimiento de los vínculos, fuertes y excesivos, de Fuji con los laboratorios fotográficos en el Japón, y esos nexos son lo que ha reforzado la posición dominante de Fuji en el mercado. Kodak ha desplegado considerables esfuerzos para establecer una red de laboratorios en el Japón, pero se ha encontrado en situación de desventaja por los amplios vínculos existentes entre Fuji y los laboratorios apoyados por las subvenciones de las autoridades japonesas.

5.209 El **Japón** está en desacuerdo con la conclusión de que el 84 por ciento de los laboratorios existentes en el Japón se encuentren bajo la égida de Fuji. Según los datos proporcionados en *Photo Market 1996*, de los 753 laboratorios para aficionados existentes en el mercado japonés, 292 (el 38,8 por ciento) están vinculados con Fuji, 124 (el 16,5 por ciento) están vinculados con Kodak, 216 (el 28,7 por ciento) están vinculados con Konica y 121 (el 16,1 por ciento) tienen otras vinculaciones.

5.210 El Japón sostiene también que los argumentos de los Estados Unidos no son convincentes por una serie de razones. Primero, la financiación estaba concebida para ayudar a los pequeños laboratorios, no a los grandes fabricantes. Los laboratorios que recibían la financiación tenían libertad para elegir el tipo y la marca de todo el equipo que adquirirían con la ayuda de esos préstamos. Los laboratorios, una vez que obtenían el nuevo equipo, estaban disponibles como clientes para cualquiera que pudiera proporcionarles el papel fotográfico en color que necesitaban para utilizar la nueva tecnología. Por lo tanto, esa fuente de financiación independiente reducía de hecho cualquier dependencia que los laboratorios tuvieran con respecto a los fabricantes. El Japón señala que los Estados Unidos no aducen siquiera argumento alguno en favor de la tesis de que la financiación por la SMEA favorecía a los fabricantes japoneses en vez de a cualquier otro proveedor que ofreciera un producto competitivo. El Japón señala también que la SMEA continúa concediendo préstamos, que pueden ser obtenidos por laboratorios vinculados tanto con fabricantes nacionales como con fabricantes extranjeros. Según el Japón, la tendencia a la vinculación con los fabricantes empezó, de hecho, mucho antes de cualquiera de las disposiciones que, según se afirma, tomaron las autoridades para integrar los laboratorios fotográficos. Tanto Fuji como Konica estaban empezando a establecer vínculos con sus laboratorios a principios del decenio de 1960.²³⁴

5.211 El Japón señala que el argumento de los Estados Unidos implica que las vinculaciones entre los fabricantes de materiales fotosensibles y los laboratorios fotográficos en el mercado japonés son algo inusitado y excluyente. A juicio del Japón, tales nexos son corrientes en todo el mundo. En el mercado hay fuertes incentivos que militan en favor de la integración de los fabricantes en los laboratorios fotográficos. La demanda de papel

²³⁴ Affidavit of Tanaka Takeshi, página 5, Ex. A-10 del Japón.

fotográfico es, en último término, función de la demanda de positivos fotográficos. Por consiguiente, los fabricantes tienen fuertes incentivos para participar en la etapa posterior constituida por el revelado y el tratamiento fotográficos. Así pues, la estructura del mercado japonés del papel fotográfico es reflejo de decisiones comerciales racionales, no de disposiciones de los poderes públicos.

5.212 Con respecto a las alegaciones de los Estados Unidos concernientes al apoyo financiero del MITI a la sistematización, el Japón responde que los Estados Unidos citan un solo ejemplo en el que Konica pudo recibir fondos del Banco de Desarrollo del Japón para establecer unas instalaciones de distribución. Ese préstamo del Banco llegó demasiado tarde para alentar la integración vertical, porque Konica y sus mayoristas ya estaban vinculados.²³⁵ Por consiguiente, para el Japón no responde a la realidad la afirmación de que la cooperación entre Konica y sus mayoristas primarios, así como su establecimiento conjunto de unas instalaciones de distribución, son resultado de algún plan de las autoridades destinado a reforzar la relación entre esos mayoristas primarios y Konica. El Japón subraya además que, en todo caso, el Banco de Desarrollo del Japón no evalúa las solicitudes presentadas por empresas extranjeras o por empresas que comercian en productos extranjeros de forma diferente que las solicitudes presentadas por empresas que comercian en productos nacionales. De hecho, desde 1984 el Banco viene promoviendo las importaciones al conceder préstamos para la construcción de instalaciones y servicios de distribución destinados a productos importados.²³⁶

5.213 Los **Estados Unidos** argumentan que, aunque el Japón sostiene que el Banco de Desarrollo del Japón concede el mismo tipo de préstamo para establecer instalaciones conjuntas de distribución a los fabricantes extranjeros, lo cierto es que el único fabricante que ha recibido tal préstamo era japonés.

8. ACONTECIMIENTOS POSTERIORES A 1975

5.214 Los Estados Unidos argumentan que, una vez establecido el sistema de distribución verticalmente integrado y excluyente, los poderes públicos del Japón centraron su atención en las medidas que han contribuido a mantener esa estructura. En sus esfuerzos por acabar con la amenaza más clara al sistema verticalmente integrado, el Japón se ha centrado en medidas nuevas o reforzadas destinadas a impedir que los fabricantes extranjeros utilicen su fuerza en las esferas de las finanzas o de la comercialización para aumentar su penetración en el mercado japonés.

5.215 Los Estados Unidos afirman que las autoridades japonesas han continuado su estrecha coordinación con las diversas ramas de actividad japonesas a fin de poner en práctica una política industrial que favorece a los fabricantes japoneses. Como ejemplo, citan las Directrices para mejorar las prácticas empresariales, publicadas por el MITI en 1990, que sostienen que indirectamente apoyan el mantenimiento de la concesión de rebajas. Asimismo cita la promulgación por el Japón, en 1995, de la Ley de medidas especiales para la promoción de la reforma empresarial en determinadas ramas de actividad (Ley de Reforma de la Empresa), que según afirman establece un amplio marco jurídico para que el MITI siga interviniendo a fin de reforzar y proteger las diversas ramas de actividad nacionales. Esa Ley autoriza a designar a tal efecto determinadas ramas de actividad, y el MITI ha designado para ello, por orden ministerial, a los "fabricantes de

²³⁵Véase Affidavit of Haruyoshi Okuyama, página 1, Ex. A-18 del Japón.

²³⁶JDB Annual Report 1995, páginas 26 y 27, Ex. B-36 del Japón.

cámaras y productos conexos" y a "la industria de las cámaras y el material fotográfico".²³⁷ Los Estados Unidos hacen referencia además a un artículo, aparecido en una publicación japonesa del ramo en 1994, en el que se señalan los cambios habidos en el sistema japonés de distribución de películas, tales como la modificación de los planes de rebajas y la apertura de más tiendas de precios reducidos, pero se concluye que "parece que se está llegando al límite de la expansión de los conductos de venta" y que "no ha cambiado mucho la red real".²³⁸ Otros analistas japoneses llegan a la conclusión de que los distribuidores continúan estando en situación de fuerte dependencia con respecto a los fabricantes.²³⁹

5.216 El **Japón** niega la existencia de toda coordinación con las diversas ramas de actividad para favorecer a los fabricantes japoneses. El Japón señala concretamente que en las Directrices de 1990 se sugiere que se aclaren las condiciones de las rebajas y que se reduzca al mínimo la concesión de rebajas. El Japón también afirma que la descripción de la Ley de Innovaciones Empresariales hecha por los Estados Unidos²⁴⁰ induce a error, y señala que la Ley trata en pie de igualdad a las empresas vinculadas con empresas extranjeras y a las empresas nacionales. El Japón declara que las autoridades desalientan las prácticas excluyentes en el sector de las películas fotográficas. El Japón sostiene que la JFTC ha examinado detenidamente las prácticas seguidas en materia de distribución en el sector de las películas a fin de evitar posibles prácticas anticompetitivas.

5.217 El Japón cita como ejemplo las situaciones en que se han estudiado los "aumentos paralelos de precios". Aunque en esos estudios, que han abarcado toda la rama de actividad y han incluido a Fuji, Konica y Kodak, no se ha comprobado la existencia de ninguna infracción de la Ley Antimonopolio, el hecho de que se realizaran los estudios confirma que la JFTC ha vigilado particularmente los acontecimientos habidos en ese sector de actividad. Por consiguiente, el Japón concluye que la teoría estadounidense de una conspiración de los poderes públicos destinada a crear una estructura excluyente de mercado no se ve corroborada por los hechos.

5.218 Los **Estados Unidos** subrayan que, al considerar la reciente actuación formal e informal del Japón, es importante reconocer que la estructura de distribución establecida con las medidas que se iniciaron con los decenios de 1960 y de 1970 se sostiene, en gran parte, por sí misma. Una vez que los fabricantes japoneses dominaron el sistema de distribución mediante la reducción de los plazos para el pago, la concesión de rebajas y descuentos, el establecimiento de vínculos verticales en materia de información y otras disposiciones propugnadas y aplicadas por las autoridades japonesas, el poder de los fabricantes les permite mantener tal dominio, mediante la utilización continuada de esas

²³⁷Orden Ministerial N° 31 de 1995 del MITI, puntos 123 y 164, Ex. 95-5 de los Estados Unidos.

²³⁸Distributors in Tough Environment: The Distribution Structures Continue to Change, Nihon Shashin Kogyo Tsushin, 1° de mayo de 1994, Ex. 94-10 de los Estados Unidos. El Japón está en desacuerdo con la traducción dada por los Estados Unidos a la cita tomada del artículo mencionado. Véase la cuestión 3 de traducción.

²³⁹Four Fuji-Group Distributors Reported Unimpressive Results in Spite of Low Interest Rates, Shukan Shashin Sokuho, 24 de junio de 1994, Ex. 94-11 de los Estados Unidos. El Japón está en desacuerdo con la interpretación dada por los Estados Unidos a ese artículo. Véase la cuestión 10 de traducción.

²⁴⁰El Japón indica que la traducción correcta debe ser "Ley de Innovaciones Empresariales" y no "Ley de Reforma de la Empresa". Las explicaciones más detalladas dadas por el Japón sobre esa Ley se analizan más abajo en la sección VI.D.3 h) ii).

condiciones de transacción y de otros mecanismos, con menos necesidad de apoyo de los poderes públicos. Sin embargo, esa menor necesidad de apoyo no significa que las autoridades japonesas hayan cambiado de política. Por el contrario, los Estados Unidos afirman que el Japón ha continuado propugnando la reducción de los plazos para el pago, las rebajas, los descuentos y los vínculos verticales de información, y que los fabricantes y mayoristas japoneses han seguido aplicando esas prácticas para mantener el sistema oligopolístico de distribución. Los Estados Unidos llegan a la conclusión de que, además, el Japón ha continuado suprimiendo los canales alternativos y las amenazas potenciales a ese sistema, tales como las grandes tiendas y las redes de laboratorios fotográficos independientes, protegiendo así al sistema oligopolístico de distribución contra las presiones competitivas que podrían socavarlo.