

19 de junio de 1985

NUEVA ZELANDIA - IMPORTACIONES DE TRANSFORMADORES
ELECTRICOS PROCEDENTES DE FINLANDIA

*Informe del Grupo Especial adoptado el 18 de julio de 1985
(L/5814 - 32S/58)*

I. Introducción

1.1 En una comunicación de fecha 21 de septiembre de 1984, distribuida a las partes contratantes en el documento L/5682, el Gobierno de Finlandia solicitó a las PARTES CONTRATANTES que estableciesen un grupo especial para examinar la controversia entre Finlandia y Nueva Zelandia referente al procedimiento antidumping iniciado contra los envíos de transformadores eléctricos de una empresa finlandesa a una corporación local de electricidad en Nueva Zelandia. En la comunicación se indicaba que las consultas entabladas entre las dos partes en virtud del párrafo 1 del artículo XXIII no habían conducido a una solución satisfactoria.

1.2 En su reunión del 2 de octubre de 1984, el Consejo acordó establecer un grupo especial y autorizó a su Presidente a que, en consulta con las partes interesadas, determinase el mandato del grupo especial y designase a sus miembros (C/M/181).

1.3 En la reunión celebrada por el Consejo del 6 al 8 de noviembre de 1984 (C/M/183), el Presidente del Consejo informó a éste de que, después de consultar con las partes interesadas, se había llegado a un acuerdo sobre la composición y el mandato del Grupo Especial, que serían los siguientes:

Composición:

Presidente:	Sr. H. van Tuinen
Miembros:	Sr. J. Kaczurba
	Sr. A. Stoler

Mandato:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por Finlandia, referente a la imposición por Nueva Zelandia de derechos antidumping sobre los transformadores eléctricos procedentes de Finlandia, y formular conclusiones -en relación, en particular, con la cuestión de la anulación o menoscabo de ventajas- que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el artículo XXIII."

1.4 El Grupo Especial se reunió dos veces con las dos partes: el 17 de diciembre de 1984 y el 6 de marzo de 1985. Además, el Grupo Especial celebró reuniones el 27 y 29 de marzo, y el 10 y 13 de mayo de 1985.

II. Elementos de hecho

2.1 El caso antidumping contra el exportador finlandés surgió como consecuencia de un aviso de licitación de una corporación de energía eléctrica de Nueva Zelandia para el suministro de dos

transformadores, a saber, uno de 4,5 MVA* y otro de 12,5 MVA. Los precios de oferta del exportador finlandés para los transformadores eléctricos fueron:

4,5 MVA - 41.643 dólares de Nueva Zelanda C&F puerto neozelandés
12,5 MVA - 133.144 dólares de Nueva Zelanda C&F puerto neozelandés

El plazo de presentación de ofertas terminó el 29 de enero de 1982 y el contrato para el suministro de los dos transformadores se adjudicó a la empresa finlandesa.

2.2 Después de la adjudicación del contrato, una compañía neozelandesa que también había participado en la licitación pidió que el Departamento de Aduanas de Nueva Zelanda iniciase un procedimiento antidumping contra el exportador finlandés. Ese procedimiento se inició el 17 de marzo de 1982, pero fue interrumpido posteriormente como consecuencia de la decisión adoptada el 6 de abril de 1982 por el Departamento de Comercio e Industria de Nueva Zelanda de no conceder una licencia de importación para los dos transformadores finlandeses. El efecto de esa decisión fue impedir la entrada en Nueva Zelanda de los dos transformadores procedentes de Finlandia. De esa manera quedó terminado el procedimiento antidumping.

2.3 Con posterioridad, el agente en Nueva Zelanda del exportador finlandés hizo gestiones ante el Gobierno, que condujeron a la anulación de la decisión de no expedir la licencia de importación. A continuación, el 30 de junio de 1982, la firma neozelandesa reclamante solicitó a las autoridades de Nueva Zelanda que se reanudara el procedimiento antidumping. El mismo día se abrió de nuevo la investigación antidumping.

2.4 Los dos transformadores fueron expedidos a Nueva Zelanda y el 10 de febrero de 1983 se despacharon a consumo interno. Además del derecho de aduanas normal, se impuso al importador un derecho antidumping provisional de 18.560 dólares de Nueva Zelanda como consecuencia de la decisión del Ministro de Aduanas de que, según la información a su disposición en aquel momento, existía una presunción de dumping. Ese derecho provisional se devolvió al importador el 19 de septiembre de 1983. El Ministro de Aduanas de Nueva Zelanda adoptó en febrero de 1984 la decisión de que los dos transformadores se habían importado a un precio inferior a su valor normal y que su importación había causado un perjuicio importante a la rama de producción de transformadores de Nueva Zelanda. Posteriormente, el Ministro decretó la imposición de un derecho antidumping igual a la totalidad del margen de dumping alegado. La decisión se adoptó con carácter retroactivo hasta julio de 1982. El importador pagó el derecho definitivo (por un total de 49.543 dólares de Nueva Zelanda) el 17 de julio de 1984.

2.5 La cuantía del derecho antidumping definitivo equivalió a la diferencia entre el precio de exportación y el valor normal reconstruido. Sobre la base de los precios en fábrica, la diferencia de precio en el caso del transformador de 12,5 MVA fue de 38.595 dólares de Nueva Zelanda (el valor normal de 154.775 dólares de Nueva Zelanda menos el precio de oferta de 116.180 dólares de Nueva Zelanda), y en el caso del transformador de 4,5 MVA fue de 13.107 dólares de Nueva Zelanda (el valor normal de 49.075 dólares de Nueva Zelanda menos el precio de oferta de 35.968 dólares de Nueva Zelanda). Los derechos antidumping realmente aplicados fueron de 37.720 dólares de Nueva Zelanda para el transformador de 12,5 MVA y de 11.823 dólares de Nueva Zelanda para el transformador de 4,5 MVA, es decir, un total de 49.543 dólares de Nueva Zelanda.

* MVA (megavoltioamperio) es la unidad de medida universalmente aceptada para indicar el tamaño de los transformadores.

2.6 Según los datos facilitados por Nueva Zelanda, en 1980/81, 1981/82 y 1982/83 el mercado neozelandés para los transformadores eléctricos fue el siguiente (en MVA):

Año terminado el 31 de marzo	Producción total de la rama de producción neozelandesa, en MVA	Parte correspondiente a la compañía neozelandesa reclamante en %	Importaciones en MVA	Total de la producción neozelandesa más las importaciones en MVA	Parte correspondiente a la compañía neozelandesa reclamante, en %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
80/81	290	91,7	200	490	54,3
81/82	310	90,0	200	510	54,7
82/83	430	92,1	700	1.130	35,0

2.7 La potencia en MVA de los dos transformadores juntos se elevaba a 17 MVA. El valor de las ventas totales de los productores nacionales fue de 5.524.000 dólares de Nueva Zelanda en 1980/81, 4.934.000 dólares de Nueva Zelanda en 1981/82 y 5,92 millones de dólares de Nueva Zelanda en 1982/83. Así pues, en el año 1982-83, los transformadores importados representaron un 2,4 por ciento de las ventas totales (datos facilitados por Nueva Zelanda).

III. Principales argumentos

A. Dumping

3.1 La delegación de Finlandia negó que el exportador finlandés hubiese incurrido en dumping. La información facilitada por el exportador indicaba con claridad que el precio de los transformadores era totalmente suficiente para cubrir los costos de producción, los gastos generales y los beneficios, es decir, que no se habían vendido los transformadores a precio de dumping. En la medida de lo posible, el exportador finlandés había cooperado plenamente en la investigación. El hecho de que no hubiese podido facilitar toda la información solicitada no autorizaba a las autoridades investigadoras a basar su decisión de la existencia de dumping en cálculos hipotéticos, en particular porque conocían los problemas del exportador para proporcionar la información en el formato requerido. Así pues, Finlandia pidió al Grupo Especial que concluyese que Nueva Zelanda no estaba autorizada, según la práctica del GATT, a basar sus conclusiones en cálculos hipotéticos.

3.2 En la exposición de su argumentación, Finlandia reconoció que la compañía objeto de investigación estaba obligada a cooperar y a facilitar la información de que dispusiese, siempre que el tiempo y el esfuerzo necesarios para ello fuesen razonables. Sin embargo, en caso de que la compañía investigada no dispusiese de la información solicitada, o si esa información no pudiese buscarse o presentarse en el formato requerido sin dedicar a ello un tiempo y un esfuerzo desproporcionados, los investigadores debían proceder sobre la base de la información facilitada, a no ser que tuviesen razones muy concretas para poner en duda su veracidad. En el caso examinado, los investigadores habían pedido al exportador finlandés que facilitase información de la que no disponía. Las autoridades investigadoras habían considerado que la información proporcionada era insuficiente y poco fidedigna. En particular, esas autoridades habían considerado insuficientes los impresos de computadora con los cálculos de los costos y habían insistido en obtener las facturas y recibos de las compras de los materiales adquiridos concretamente para la fabricación de

los dos transformadores. No se habían tenido en cuenta las explicaciones relativas al transformador de 12,5 MVA ni tampoco las afirmaciones de que no se disponía de los datos solicitados respecto del transformador de 4,5 MVA. Las autoridades investigadoras sabían perfectamente que el sistema de contabilidad y registro del exportador finlandés no le permitía suministrar recibos de las compras de los materiales utilizados como insumos en los transformadores considerados. A pesar de haberse hecho de encargo, esos transformadores se fabricaban con materiales corrientes. Así pues, no existían facturas de compras concretas de componentes para esos transformadores, porque los materiales utilizados se habían comprado al por mayor; los precios se introducían posteriormente en la computadora para consignar el valor comercial aplicable.

3.3 La delegación de Finlandia explicó además que los precios de compra de los materiales utilizados como insumos no podían relacionarse directamente con los cálculos del costo de los mismos insumos a los efectos de determinar el valor normal. Esos precios de compra podían naturalmente documentarse. Sin embargo, para los cálculos de los costos la compañía había hecho determinados ajustes en los precios de compra de los insumos con objeto de fijar el costo de tales insumos al nivel del costo de sustitución. Ello significaba que no podía establecerse ningún vínculo directo entre los precios de compra de los insumos reflejados en los documentos y su costo estimado en el cálculo computadorizado de los precios. Sin embargo, las autoridades investigadoras habían insistido en que el exportador finlandés proporcionase lo que escapaba a sus posibilidades, so pena de que de no hacerlo Nueva Zelandia basaría sus conclusiones en otra información. La práctica establecida del GATT permitía adoptar medidas antidumping sobre la base de otra información disponible sólo en el caso de obstrucción de la investigación, pero no en el caso de incapacidad de facilitar toda la información solicitada.

3.4 Finlandia también consideró que las dudas respecto de los costos de los insumos de los transformadores parecían haberse basado en los precios publicados de varias materias primas en el mercado mundial. Sin embargo, ello no excluía la posibilidad de que el exportador finlandés hubiese conseguido unos precios más favorables. Así pues, la mera sospecha respecto del nivel de los precios de los insumos de los transformadores no constituía una base suficiente para la aplicación de medidas antidumping.

3.5 El delegado de Nueva Zelandia dijo que los dos transformadores habían sido diseñados y fabricados de encargo, por lo que no había sido posible comparar el precio de venta de las unidades adquiridas por Nueva Zelandia con el de unidades vendidas por el exportador en su mercado nacional o a terceros países. Por lo tanto, la autoridad investigadora había tenido que utilizar el método alternativo previsto en el párrafo 1 del artículo VI del Acuerdo General, es decir, determinar el costo de producción. Una investigación basada en el costo de producción normalmente implicaba el examen y verificación de los datos referentes a los insumos componentes, la fijación de precios, la determinación de costos, los detalles técnicos, las especificaciones contractuales y las pruebas de los gastos administrativos y de venta, los gastos generales y los beneficios. Las autoridades de Nueva Zelandia habían pedido esa información a la compañía finlandesa para poder proceder a una determinación correcta de la cuestión del dumping. Sin embargo, las autoridades aduaneras habían tenido considerable dificultad en obtener esa información del exportador finlandés. Sólo se había conseguido una información mínima respecto del transformador de 12,5 MVA e incluso menos información respecto del transformador de 4,5 MVA, y ello en el transcurso de un largo período de 18 meses. Así pues, las autoridades de Nueva Zelandia se habían visto obligadas a reconstruir el valor normal de los dos transformadores, además de sobre la base de la escasa información facilitada por la compañía finlandesa, sobre la base de información obtenida de otras fuentes.

3.6 Refiriéndose al argumento finlandés relativo a la disponibilidad de la información, Nueva Zelandia consideró que tal argumento llevaba implícita la posibilidad de que una firma impidiese la realización de una encuesta mediante la simple declaración de que un desglose de los costos totales le exigiría un tiempo y un esfuerzo injustificados. En la presente investigación esa era precisamente la situación respecto del transformador de 4,5 MVA, pues sólo se habían facilitado totales globales del material y la mano de obra. Esas cifras no podían aceptarse sin una investigación más detenida. Lo mismo podía decirse,

aunque en menor grado, del transformador de 12,5 MVA, pues para muchos de sus componentes y materiales no se habían dado precios.

3.7 La posición de Nueva Zelanda era que toda la información facilitada por la compañía finlandesa se había examinado detalladamente y había servido de base para el valor reconstruido de los dos transformadores, aunque evidentemente había sido necesario requerir determinada información a fabricantes y proveedores para el cálculo realista del valor de los elementos carentes de precio. La resistencia del exportador finlandés a facilitar aunque sólo fuera un desglose aproximado de determinados costos se debía, a juicio de Nueva Zelanda, al hecho de que tal información pondría de relieve deficiencias en la determinación de costos. Decir que el exportador no tenía los detalles de los precios de los materiales y componentes comprados era inaceptable. De otra manera la compañía no sabría lo que debía pagar a sus proveedores. Además, los detalles de los componentes de los transformadores, con inclusión de sus costos, se habían determinado en el momento del diseño y se habían obtenido los precios unitarios mediante computadora. Forzosamente tenía que disponerse de esas cifras, con independencia de que la contabilidad de la compañía estuviese computadorizada o no. Por otra parte, los detalles de los componentes, con inclusión de sus costes, tenían que haberse determinado en el momento de establecer el diseño.

3.8 Nueva Zelanda rechazaba el argumento esgrimido por la delegación finlandesa de que los cálculos que las autoridades investigadoras neozelandesas habían hecho eran hipotéticos. Los costos reconstruidos de los materiales, la mano de obra, los gastos generales y los beneficios se habían basado en la información facilitada por el exportador finlandés o se habían reconstruido sobre la base de los costos conocidos de los materiales, por ejemplo, los precios en la Bolsa de Metales de Londres en el caso del cobre, que se habían establecido a partir de un análisis de los datos técnicos presentados con la oferta, de los informes de las pruebas realizadas en la fábrica y de la inspección y medición de los transformadores instalados en Nueva Zelanda.

B. Perjuicio y amenaza de perjuicio

i) Aspectos jurídicos

3.9 La posición de Nueva Zelanda fue que la aplicación de derechos antidumping a la importación de los dos transformadores finlandeses se justificaba por los derechos y obligaciones que le correspondían en virtud del Acuerdo General, y concretamente de su artículo VI. Como Nueva Zelanda no era parte en el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General (Código Antidumping), cualquier interpretación u obligación derivada de las normas del Código o de la práctica seguida en su marco no le eran aplicables. Según el apartado a) del párrafo 6 del artículo VI del Acuerdo General "ninguna parte contratante percibirá derechos antidumping ... sobre la importación de un producto del territorio de otra parte contratante, a menos que determine que el efecto del dumping ... sea tal que cause o amenace causar un perjuicio importante a una producción nacional ya existente ...". Ello significaba la clara obligación para una parte contratante de determinar que se había causado o se amenazaba causar un perjuicio importante antes de percibir un derecho antidumping. El derecho correlativo e igualmente claro de una parte contratante era que, dándose todas las demás condiciones, podría percibir un derecho antidumping cuando determinase que se había causado o amenazaba causar un perjuicio importante. Así pues, el "perjuicio importante" era una cuestión concreta y expresamente reservada según el apartado a) del párrafo 6 del artículo VI a la determinación de la parte contratante que percibiese el derecho antidumping. Otras partes contratantes podrían inquirir, según el Acuerdo General, si una parte contratante había realmente procedido a esa determinación, pero no podían indagar la naturaleza de la determinación en sí misma. En una cuestión de tal importancia, que salvaguardaba la competencia de las autoridades nacionales, la formulación clara del artículo no permitía que ninguna otra parte u órgano hiciese la determinación formalmente exigida en el artículo o revisase su base. Era esa una cuestión que correspondía exclusivamente a la competencia de las autoridades nacionales. Proceder de otra manera sería apartarse de los términos

expresos del artículo. Así pues, la realización de tal determinación por una parte contratante era suficiente para cumplir la obligación estipulada en el apartado a) del párrafo 6 del artículo VI o, inversamente, para tener el derecho de percibir un derecho antidumping de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del artículo VI.

3.10 Refiriéndose a la cuestión de lo que podría examinarse en el GATT según el artículo VI, Nueva Zelandia estuvo de acuerdo en que no debían percibirse derechos antidumping salvo que se hubiera establecido la existencia de determinados hechos. Una parte contratante tenía que mostrar que había ejercitado sus derechos de conformidad con las disposiciones del artículo VI. Pero esos hechos se referían i) a la determinación de una diferencia de precios según el párrafo 1 del artículo VI, y ii) a si la parte contratante importadora había procedido o no a la determinación de que se había causado o amenazaba causar un perjuicio importante. Por lo tanto, las partes contratantes podían examinar la manera en que se había llegado a la determinación de los precios, puesto que en los párrafos 1 y 2 del artículo VI se establecía una norma objetiva sobre esa cuestión, pero no podían examinar la manera en que se había llegado a la conclusión de la existencia de perjuicio. Una parte contratante importadora estaba obligada a ejercer sus derechos de conformidad con esas normas según se habían estipulado. Al imponer derechos antidumping sobre la importación de los dos transformadores finlandeses, Nueva Zelandia había observado todas las disposiciones aplicables del Acuerdo General.

3.11 Finlandia manifestó su desacuerdo con la interpretación de Nueva Zelandia de que la palabra "... determine ...", en el apartado a) del párrafo 6 del artículo VI del Acuerdo General, otorgaba a un país importador una facultad discrecional total en lo que se refería a la determinación de un perjuicio. Tal interpretación anularía la práctica y la disciplina del GATT relativas a los criterios de existencia de perjuicio. También abriría paso a la anarquía, sin que existiese posibilidad de una vigilancia internacional. Uno de los principales objetivos del GATT, es decir, el establecimiento de normas y disciplinas internacionalmente convenidas en materia de comercio internacional, quedaría invalidado, al menos por lo que se refería a un importante aspecto de las prácticas antidumping. Sólo se podía conceder a la palabra "determine" un significado funcional, en el sentido de indicar quién era competente para hacer la determinación del perjuicio, pero en ninguna circunstancia podía interpretarse que esa palabra liberaba a la parte contratante considerada de la observancia de las normas, disciplinas y prácticas internacionales.

ii) Evolución del mercado y situación económica

3.12 Nueva Zelandia manifestó que la empresa reclamante era el principal fabricante neozelandés de transformadores tanto de distribución como de alimentación, habiéndole correspondido en 1983 el 92 por ciento de la producción nacional total. Por consiguiente, debía considerarse que era representativa de la rama de producción neozelandesa. Había otra empresa cuyas actividades de fabricación de transformadores se limitaban a unidades de hasta 5 MVA. En consecuencia, el perjuicio importante (o la amenaza del mismo) para la empresa reclamante constituía el perjuicio importante (o la amenaza del mismo) para la rama de producción neozelandesa en el sentido de lo dispuesto en el artículo VI del Acuerdo General.

3.13 La delegación neozelandesa dijo que las importaciones en cuestión se habían efectuado en un momento en que la empresa reclamante se enfrentaba a una pronunciada y pertinaz disminución de nuevos pedidos y de pedidos en cartera por lo que se refería a los segmentos del mercado integrados por las unidades de entre 1 y 10 MVA y de entre 10 y 20 MVA que se identifican más adelante. A este respecto debía señalarse que en Nueva Zelandia la rama de producción de transformadores estaba estructurada de manera tal que se podían distinguir cuatro gamas de transformadores. Esta segmentación del mercado obedecía a que eran apreciables las diferencias que existían en cuanto al diseño, la técnica de fabricación y la comercialización según fuera la potencia en MVA. Las cuatro gamas comprendían los transformadores de entre 1 y 5 MVA, de entre 5 y 10 MVA, de entre 10 y 20 MVA y de 20 MVA o más. Se reconocía no obstante que tal segmentación del mercado no coincidía necesariamente con la de otros países. Los

segmentos del mercado afectados por las importaciones eran especialmente vulnerables a la pérdida de ventas que aquéllas acarrearban. En el ejercicio 1982/83 los transformadores importados habían representado un 2,4 por ciento de las ventas totales. La importación del transformador de 4,5 MVA había representado el 18 por ciento de las ventas en el segmento comprendido entre 1 y 5 MVA, en tanto que la del transformador de 12,5 MVA había representado un 11,5 por ciento de las ventas en el segmento comprendido entre 10 y 20 MVA. En tales segmentos del mercado también se hacía sentir particularmente la falta de nuevos pedidos. Ello no sólo constituía un perjuicio importante en términos de pérdida de ventas sino que además afectaba a la rentabilidad. Habida cuenta del reducido tamaño de la rama de producción neozelandesa y de la evolución registrada en el mercado (sobre todo el gran aumento de las importaciones), la empresa reclamante había visto disminuir su rentabilidad. Al mismo tiempo, era considerable su incertidumbre acerca de los futuros pedidos. Al disminuir su rentabilidad, la pérdida (estimada en 56.100 dólares neozelandeses) que había sufrido como consecuencia de esas importaciones constituía una proporción muy apreciable de sus beneficios netos tras el pago de impuestos, los cuales le eran necesarios para, entre otras cosas, financiar las inversiones futuras. La razón entre el activo total y el pasivo total, que en el ejercicio de 1982/83 había sido de 1 a 1, demostraba más ampliamente la precaria situación financiera en que se hallaba la empresa reclamante. La razón entre su activo líquido y su pasivo exigible, de mayor importancia a corto plazo, había sido peligrosamente baja durante el ejercicio de 1982/83, a saber, de 0,6 a 1. Así pues, la empresa se hallaba en una situación en la que no podía hacer frente a su pasivo exigible a corto plazo. La pérdida del contrato, y de los consiguientes beneficios, agravaban esta situación, que era lo bastante seria como para que los acreedores tuvieran que esperar hasta 120 días (y más en algunos casos) para cobrar sus deudas. La consecuencia directa de estos factores para la empresa era el deterioro de su capacidad de generar fondos suficientes (mediante los beneficios) o de suscribir capital (mediante la obtención de préstamos) para las inversiones futuras. De esta manera, las importaciones en cuestión causaban un perjuicio importante al productor nacional.

3.14 Nueva Zelanda consideraba además que existía la amenaza de un perjuicio importante para esa rama de producción. En Nueva Zelanda la rama de producción de transformadores de alimentación se caracterizaba por el elevado nivel de las inversiones de capital. Por consiguiente, era necesario que la producción se mantuviera a un nivel elevado y sostenido a fin de poder recuperar los costos, constituir una reserva para futuras inversiones en instalaciones y equipo y obtener un margen satisfactorio de beneficios. En el ejercicio en que se habían efectuado las importaciones la empresa neozelandesa se enfrentaba con un aumento de las importaciones de un 250 por ciento y un descenso de su parte en el mercado. En esas circunstancias, la empresa se había visto obligada a bajar sus precios para poder hacer frente a la competencia extranjera. Al mismo tiempo, era consciente de que disminuían los nuevos pedidos y los pedidos en cartera. Considerados en conjunto, éstos eran factores que contribuían a que su incertidumbre comercial fuera considerable.

3.15 Además, en esa situación en que se reducían los beneficios netos tras el pago de impuestos, disminuían los nuevos pedidos y bajaba el nivel de los beneficios no distribuidos, se habían importado los transformadores a un precio inferior a su valor normal, agravando así la situación de incertidumbre comercial en un momento especialmente difícil para la empresa. En toda rama de producción era de importancia vital que las decisiones sobre la producción y las inversiones futuras pudieran tomarse confiando en que prevalecería un ambiente de prácticas comerciales leales. En caso de que una empresa o rama de producción fuera lo bastante grande, fuerte, diversificada y rentable, era improbable que sus expectativas para el futuro se vieran afectadas por la importación de mercancías a un precio inferior a su valor normal. No obstante, en este caso -en que la rama de producción se había hallado a un nivel críticamente bajo de rentabilidad y al límite de su capacidad de reajuste- las consecuencias, por su valor de precedente, podían ser sumamente graves. La posibilidad de que se efectuaran nuevas importaciones de esta índole implicaba que la empresa reclamante se vería obligada a reducir aún más los precios en sus ofertas. Ello entrañaría la contracción de los futuros márgenes de beneficios, con lo cual se agravaría el deterioro de la rentabilidad de la rama de producción neozelandesa. Dado que la empresa estaba funcionando al nivel mínimo viable, no podría haber soportado tal reducción. Por consiguiente, la importación de que se trataba

amenazaba minar la confianza de la rama de producción en cuanto a ofrecer precios que aseguraran el mantenimiento de su viabilidad. No hubiera habido confianza alguna en que no se reprodujera una situación tal, y por lo tanto la empresa estaba frente a una amenaza de perjuicio importante.

3.16 Finlandia objetó que la propuesta segmentación de la rama de producción neozelandesa en cuatro gamas diferentes de transformadores no era aceptable según las normas del GATT. No sólo la rama de producción neozelandesa en su conjunto, sino también la empresa reclamante, fabricaban toda la gama de transformadores de 10 kvA a 150 MVA. Aceptar el argumento de Nueva Zelandia equivaldría a permitir la adopción de medidas para paliar los efectos de las importaciones a fin de proteger a una fábrica determinada o incluso a una línea de producción determinada que en ningún caso podían constituir una "rama de la producción nacional" con arreglo a las normas del GATT.

3.17 En cuanto a la situación económica de los productores neozelandeses Finlandia señaló que, según los datos presentados por Nueva Zelandia, la empresa reclamante incrementaba sus ventas en un momento en que, según se aducía, estaba sufriendo pérdidas. Avenirse a hacer ventas con pérdidas con tal de mantener el volumen de ventas era una práctica comercial normal, pero aumentar las ventas con pérdidas, como la empresa neozelandesa parecía haber hecho, era algo difícil de comprender. Por lo que se refería al efecto de las importaciones sobre la rentabilidad de la empresa, no era seguro que hubiera obtenido el pedido al precio licitado de 320.285 dólares neozelandeses. Otros competidores también habían presentado ofertas para el transformador más pequeño y era muy posible que la empresa hubiera tenido que ajustar su precio. Por consiguiente, los 56.100 dólares neozelandeses que se habrían obtenido de este contrato como beneficio neto tras el pago de impuestos representaban una cifra puramente hipotética. En las cifras de pérdidas y ganancias publicadas en las cuentas de una empresa influían diversos factores, uno de los cuales -y no el de menor importancia- era la propia política de la empresa en cuanto a las amortizaciones y la valoración de las existencias. Por lo tanto, no podía aceptarse el argumento de que las importaciones de que se trataba eran la causa de alguna posible pérdida de beneficios. A juicio de Finlandia, nada venía en apoyo de la afirmación de que la situación de los productores nacionales era especialmente vulnerable y precaria.

3.18 Finlandia estimó además que, incluso en el supuesto de que los productores nacionales se hubieran hallado en una situación difícil en la época en que se adjudicó el contrato y se importaron los transformadores, las cifras demostraban que el efecto de la venta efectuada por Finlandia había sido insignificante. La potencia de los dos transformadores era en total de 17 MVA. En términos de potencia en MVA, en el ejercicio de 1982/83 este pedido había representado un 2,4 por ciento de las importaciones totales y un 1,5 por ciento del conjunto de las importaciones totales y la producción nacional. El valor del contrato había sido de alrededor de 200.000 dólares neozelandeses, lo cual representaba un 4 por ciento del promedio de las ventas efectuadas por la empresa reclamante en 1982/83 y un 3,6 por ciento de las ventas totales del conjunto de los productores nacionales. El contrato de importación representaba un 4,7 por ciento del promedio de los pedidos trimestrales en cartera de dicha empresa en el ejercicio de 1982/83 y un 4,2 por ciento del promedio de los pedidos en cartera en el año 1983. Estas cifras indicaban claramente que el efecto de las importaciones de que se trataba había sido mínimo. La opinión de Nueva Zelandia de que toda pérdida de beneficios constituía en cierto sentido un perjuicio para una rama de la producción nacional no era conforme ni a las normas del GATT ni a la práctica establecida con respecto al perjuicio, que debía ser "importante". La expresión "toda pérdida de beneficios" comprendía también los perjuicios mínimos, que en tanto que tales no justificaban la adopción de medidas antidumping. Además, había en el GATT una práctica establecida respecto de los criterios para evaluar un perjuicio. Las importaciones en cuestión y su importancia no alcanzaban ningún umbral que se aceptara como razonable y suficiente con arreglo a las normas y a la práctica del GATT.

3.19 En cuanto a la cuestión de la amenaza de perjuicio, Finlandia dijo que ese contrato de importación había sido un caso aislado que no había vuelto a repetirse. Era posible que, cuando en marzo de 1982 se había presentado la reclamación de dumping, hubiera reinado incertidumbre acerca de los futuros planes

del exportador finlandés en relación con el mercado neozelandés. Ahora bien, cuando en febrero de 1984 se había tomado la decisión de imponer derechos antidumping, era evidente que no se efectuarían nuevas entregas. Incluso en el momento en que se había presentado la reclamación, la posibilidad de que el exportador finlandés hiciera nuevas ofertas era remota e hipotética, en tanto que, según las normas del GATT, la adopción de medidas sólo estaba justificada cuando la amenaza de un perjuicio importante fuera claramente previsible e inminente. Al decidir qué medidas procedía adoptar en respuesta a la reclamación, la situación debía haberse evaluado sobre la base de los hechos conocidos en el momento de tomar la decisión y no en el momento en que se presentó la reclamación.

IV. Conclusiones

4.1 El Grupo Especial basó su examen del asunto sometido a su consideración en el artículo VI del Acuerdo General, en particular en sus párrafos 1, 2 y 6 a). Observó que en el párrafo 1 del artículo VI se definía al dumping como la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, pero que el dumping era condenable en tanto que tal sólo cuando causara un perjuicio importante. A este respecto, en el párrafo 6 a) del artículo VI se prohibía la percepción por una parte contratante de derechos antidumping sobre la importación de un producto de otra parte contratante a menos que determinara que el efecto del dumping era tal que causaba o amenazaba causar un perjuicio importante a una producción nacional ya existente.

4.2 La primera cuestión que abordó el Grupo Especial fue la de si el exportador finlandés, en su venta de los dos transformadores a Nueva Zelanda, había incurrido en dumping en el sentido del artículo VI. El Grupo Especial observó que -a falta de un precio en el mercado interior de Finlandia para los transformadores de esta clase hechos de encargo- las autoridades neozelandesas habían basado su determinación del valor normal en el método del costo de producción previsto en el párrafo 1 b) ii) del artículo VI. El Grupo Especial observó asimismo que Finlandia, si bien no objetaba la utilización de ese método en sí, había cuestionado, por considerarlos muy elevados, los distintos elementos que entraban en el cálculo, el cual daba un precio reconstruido mucho más alto que el precio real del exportador finlandés. A juicio de Finlandia, las autoridades neozelandesas debían haber utilizado los elementos relativos al costo facilitados por el exportador. El Grupo Especial, habiendo oído los argumentos expuestos por ambas partes y habiendo estudiado los documentos presentados, concluyó que el exportador finlandés, fuera o no por su culpa, no había facilitado todos los elementos necesarios relativos al costo que hubieran permitido a las autoridades neozelandesas calcular de manera válida el costo de producción sobre la base de la información proporcionada solamente por el exportador. Esto era especialmente cierto en el caso del transformador de 4,5 MVA, y también en gran medida en el de la unidad de 12,5 MVA. A juicio del Grupo Especial, se justificaba por consiguiente que las autoridades neozelandesas hubieran calculado el costo basándose, según fuese necesario, en elementos relativos al precio obtenidos de otras fuentes.

4.3 El Grupo Especial consideró luego las pruebas presentadas por ambas partes en cuanto a la adecuación de los elementos relativos al costo utilizados por las autoridades neozelandesas para llegar a su decisión de que había habido dumping. El Grupo Especial observó que tales pruebas eran de carácter sumamente técnico, en especial porque se referían a productos complejos y fuera de serie. Observó asimismo que en el artículo VI no se preveía ninguna directriz concreta para calcular el costo de producción, y estimó que el método utilizado en este caso particular parecía ser razonable. En vista de ello, y tras haber examinado los argumentos expuestos por ambas partes con respecto al cálculo de los costos de determinados insumos utilizados en la fabricación de los transformadores, el Grupo Especial consideró que no había ningún motivo para discrepar de la determinación de existencia de dumping hecha por las autoridades neozelandesas y pasó a ocuparse de la cuestión de si las importaciones de que se trataba habían causado o amenazado causar un perjuicio a la rama de producción neozelandesa de transformadores.

4.4 El Grupo Especial tomó nota de la opinión manifestada por la delegación de Nueva Zelanda de que la determinación de un perjuicio importante incumbía específica y expresamente, según lo dispuesto

en el párrafo 6 a) del artículo VI, a la parte contratante que percibiera el derecho antidumping. Tomó nota asimismo del argumento de que, si bien otras partes contratantes podían indagar respecto de si se había hecho tal determinación, esta última no podía ser cuestionada o analizada por otras partes contratantes, ni siquiera por las PARTES CONTRATANTES. El Grupo Especial convino en que la determinación de un perjuicio importante causado por importaciones objeto de dumping incumbía en primer lugar a las autoridades de la parte contratante importadora de que se tratara. No obstante, el Grupo Especial no pudo compartir la opinión de que tal determinación no podía ser analizada si otra parte contratante la cuestionaba. Por el contrario, el Grupo Especial estimó que si una parte contratante que se viera afectada por la determinación podía demostrar que la importación no podía de por sí causar un perjuicio importante a la rama de producción de que se tratara, esa parte contratante tenía derecho, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, en particular el artículo XXIII, a que sus representaciones se examinaran con comprensión, y, si finalmente no se llegaba a un arreglo satisfactorio, podía someter la cuestión a las PARTES CONTRATANTES, tal como lo había hecho Finlandia en este caso. Toda conclusión en otro sentido daría a los gobiernos una libertad completa y una discreción ilimitada para tomar decisiones respecto de casos de dumping sin que hubiera posibilidad alguna de examinar en el GATT las medidas adoptadas al respecto. Ello conduciría a una situación inadmisibles desde el punto de vista de la observancia de las normas y el mantenimiento del orden en las relaciones comerciales internacionales regidas por el Acuerdo General. A este respecto, el Grupo Especial observó que en el informe del Grupo de Expertos encargado de examinar una reclamación contra los derechos antidumping aplicados por Suecia (IBDD, 3S/81 de la versión inglesa) se había considerado, y rechazado, un argumento análogo. El Grupo Especial compartía plenamente la opinión manifestada por dicho Grupo de Expertos de que "de la redacción del artículo VI se desprende claramente que no debe percibirse ningún derecho antidumping hasta que se hayan establecido determinados hechos. Como esto último representa una obligación para la parte contratante que imponga tales derechos, es razonable esperar que dicha parte contratante establezca la existencia de tales hechos cuando se cuestionen las medidas por ella adoptadas" (párrafo 15).

4.5 El Grupo Especial aceptó el argumento expuesto por Nueva Zelanda de que la empresa reclamante representaba la rama de producción neozelandesa de transformadores en el sentido del artículo VI del Acuerdo General, ya que contribuía con un 92 por ciento a la producción nacional total. El Grupo Especial halló un fundamento para esta opinión en el informe del Grupo de Expertos de los derechos antidumping y los derechos compensatorios (IBDD, 8S/161, párrafo 18) que había examinado la expresión "rama de la producción nacional" con relación a la noción de perjuicio y había concluido que, en tanto que principio general, "la determinación de ese perjuicio importante ha de efectuarse en relación con la totalidad o una parte considerable de la producción nacional del producto similar". A este respecto, el Grupo de Expertos se refería a una sola empresa que representaba una parte importante o considerable de la rama de producción nacional.

4.6 En su examen de si las importaciones de que se trataba habían causado un perjuicio a la rama de producción neozelandesa de transformadores, el Grupo Especial se ocupó luego del argumento presentado por Nueva Zelanda de que dicha rama de producción estaba estructurada de manera tal que se podían distinguir cuatro gamas de transformadores, a saber, de entre 1 y 5 MVA, de entre 5 y 10 MVA, de entre 10 y 20 MVA y de 20 MVA o más, las cuales, a los efectos de la determinación de existencia de perjuicio, tenían que considerarse por separado. El Grupo Especial estimó que este argumento no era válido, especialmente dado que la empresa reclamante, que representaba -como se señaló anteriormente- la rama de producción neozelandesa de transformadores, en el ejercicio de 1982/83 había fabricado toda la gama de transformadores, la mayoría de los cuales correspondían a una gama (la de 20 MVA o más) que no había sido afectada en absoluto por las importaciones procedentes de Finlandia. En su propia comunicación al Grupo Especial, la delegación de Nueva Zelanda había reconocido que tal segmentación del mercado con arreglo a la potencia en MVA podía no coincidir con la de otros países y había puesto de relieve que cada segmento de actividad de esa rama de producción contribuía a la viabilidad y rentabilidad globales de un fabricante de transformadores. Así pues, a juicio del Grupo Especial, la determinación de si las importaciones objeto de dumping causaban un perjuicio debía basarse en el estado de prosperidad

global de la rama de producción neozelandesa de transformadores. Toda decisión en otro sentido daría la posibilidad de que se aplicaran derechos antidumping para paliar los efectos de las importaciones a fin de proteger a determinadas líneas de producción de una rama de producción o empresa determinada, noción que sería claramente divergente del concepto de rama de producción recogido en el artículo VI en un asunto como el considerado, en que tanto el exportador finlandés como la rama de producción neozelandesa se dedicaban a la fabricación de transformadores de distribución y de alimentación.

4.7 El Grupo Especial procedió luego a examinar la cuestión de si la rama de producción neozelandesa de transformadores había sufrido un perjuicio importante como consecuencia de la importación de los dos transformadores procedentes de Finlandia. El Grupo Especial no puso en duda que dicha rama de producción se hubiera hallado en una situación económica mediocre debido a la falta de nuevos pedidos, la disminución de los pedidos en cartera respecto de determinadas categorías de productos, el descenso de la rentabilidad, el gran aumento de las importaciones y la considerable incertidumbre reinante en cuanto a los nuevos pedidos. El Grupo Especial observó, por otra parte, que las importaciones en cuestión procedentes de Finlandia, por un valor de alrededor de 175.000 dólares neozelandeses (C&F puerto neozelandés), sólo representaban un 2,4 por ciento de las ventas totales efectuadas en 1983 por la rama de producción neozelandesa de transformadores. En términos de potencia en MVA, los datos comunicados al Grupo Especial indicaban que en el ejercicio de 1982/83 el conjunto de la producción neozelandesa total y de las importaciones representaba 1.130 MVA, de los cuales 700 MVA correspondían a transformadores de importación; al comparar estas cifras con la de 17 MVA de los dos transformadores finlandeses considerados en su conjunto, se desprende que estos últimos representaban el 1,5 por ciento de la producción nacional sumada a las importaciones y el 2,4 por ciento de las importaciones totales. El Grupo Especial también consideró significativo que entre 1981/82 y 1982/83 las importaciones hubieran aumentado un 250 por ciento en términos de MVA, esto es, de 200 MVA a 700 MVA, y que las importaciones procedentes de Finlandia sólo representaran un 3,4 por ciento de tal incremento. En vista de estos hechos el Grupo Especial concluyó que, si bien la rama de producción neozelandesa de transformadores podía haber sufrido un perjuicio como consecuencia de la expansión de las importaciones, no podía considerarse que tal perjuicio lo hubieran causado las importaciones en cuestión procedentes de Finlandia, que representaban una parte casi insignificante de las ventas totales de transformadores efectuadas en el período objeto de examen. A este respecto, el Grupo Especial rechazó el argumento aducido por la delegación de Nueva Zelanda de que, al menos por lo que se refería al perjuicio importante en el sentido del artículo VI, "toda pérdida de beneficios" sufrida por la empresa reclamante constituía en cierto sentido un "perjuicio" para una rama de la producción nacional.

4.8 El Grupo Especial observó que, si bien la decisión tomada por el Ministro de Aduanas de Nueva Zelanda de imponer derechos antidumping se había basado exclusivamente en un perjuicio importante causado por las importaciones de que se trataba, la delegación neozelandesa también había sostenido ante el Grupo Especial que existía la amenaza de un perjuicio importante. Habida cuenta del elevado porcentaje de penetración de las importaciones en el mercado neozelandés de los transformadores, del apreciable aumento de las importaciones de todas las procedencias registrado en un solo año y del efecto mínimo que habían tenido las importaciones efectivamente realizadas procedentes de Finlandia, el Grupo Especial no vio razón alguna para presumir que en el futuro las importaciones procedentes de Finlandia podían modificar de manera apreciable esta situación. El Grupo Especial observó además que, en la época en que se había adoptado tal decisión ministerial, el exportador finlandés no había procurado efectuar ninguna nueva venta al mercado neozelandés. El Grupo Especial no pudo por consiguiente convenir en que la imposición de derechos antidumping podía haberse basado en la existencia de una amenaza de perjuicio importante en el sentido del artículo VI.

4.9 Sobre la base de los motivos expuestos en los párrafos que anteceden, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que Nueva Zelanda no había podido demostrar que su rama de producción de transformadores hubiera sufrido un perjuicio que constituyera un perjuicio importante causado por las importaciones procedentes de Finlandia. El Grupo Especial constató por lo tanto que la imposición de

derechos antidumping a tales importaciones no era conforme a lo dispuesto en el párrafo 6 a) del artículo VI del Acuerdo General.

4.10 De conformidad con la práctica establecida del GATT, el Grupo Especial consideró que, cuando se hubiera tomado una medida que se determinara fuera contraria a las disposiciones del Acuerdo General, se presumiría que tal medida constituía un caso de anulación o menoscabo de las ventajas que otras partes contratantes tenían derecho a esperar en virtud del Acuerdo General.

4.11 El Grupo Especial propone al Consejo que dirija a Nueva Zelandia una recomendación de que revoque la determinación de existencia de dumping y reembolse los derechos antidumping percibidos.