



**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA SOBRE LAS
IMPORTACIONES DE PRODUCTOS FOTOVOLTAICOS
DE SILICIO CRISTALINO**

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN	12
1.1 Reclamación de China	12
1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial	12
1.3 Actuaciones del Grupo Especial	12
2 ELEMENTOS DE HECHO	14
2.1 Medidas en litigio.....	14
2.2 Otros elementos de hecho	14
3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES PRESENTADAS POR LAS PARTES.....	14
4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES	15
5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS	15
6 REEXAMEN INTERMEDIO	15
7 CONSTATAIONES.....	16
7.1 Principios generales relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen y la carga de la prueba	16
7.1.1 Interpretación de los tratados.....	16
7.1.2 Norma de examen	16
7.1.3 Carga de la prueba	17
7.2 La "evolución imprevista de las circunstancias" y el "efecto de las obligaciones [...] contraídas" en el marco del GATT de 1994.....	17
7.2.1 Introducción	17
7.2.2 Prescripciones jurídicas del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 aplicables	18
7.2.3 La cuestión de si en el informe publicado de la USITC se demostró el cumplimiento de las prescripciones del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.....	20
7.2.3.1 La existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias"	20
7.2.3.1.1 Antecedentes de hecho	20
7.2.3.1.2 Principales argumentos de las partes.....	22
7.2.3.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	23
7.2.3.2 La relación entre el aumento de las importaciones y la "evolución imprevista de las circunstancias"	24
7.2.3.2.1 Antecedentes de hecho	24
7.2.3.2.2 Principales argumentos de las partes.....	24
7.2.3.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	26
7.2.3.3 La relación entre el aumento de las importaciones y las "obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos	29
7.2.3.3.1 Antecedentes de hecho	29
7.2.3.3.2 Principales argumentos de las partes.....	29
7.2.3.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	31
7.2.4 La cuestión de si el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades competentes de un Miembro a demostrar en su informe publicado que las importaciones aumentaron "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas"	33

7.3 La relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.....	33
7.3.1 Antecedentes de hecho generales.....	33
7.3.2 Prescripciones jurídicas aplicables con respecto a la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave en el marco de los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias	35
7.3.3 La cuestión de si la USITC actuó de manera incompatible con los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a su determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y el daño grave a la rama de producción nacional.....	37
7.3.3.1 Introducción.....	37
7.3.3.2 Las constataciones de la USITC sobre la relación entre el aumento de las importaciones y los factores negativos de daño grave	39
7.3.3.2.1 Condiciones fundamentales de competencia	39
7.3.3.2.1.1 Segmentación en el mercado estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino	41
7.3.3.2.1.2 Sustituibilidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados	45
7.3.3.2.2 Condiciones desfavorables en materia de precios	48
7.3.3.2.2.1 Antecedentes de hecho.....	48
7.3.3.2.2.2 Principales argumentos de las partes	50
7.3.3.2.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	52
7.3.3.2.3 Pérdida de participación en el mercado	54
7.3.3.2.3.1 Antecedentes de hecho.....	54
7.3.3.2.3.2 Principales argumentos de las partes	55
7.3.3.2.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	56
7.3.3.2.4 Empeoramiento financiero	58
7.3.3.2.4.1 Antecedentes de hecho.....	58
7.3.3.2.4.2 Principales argumentos de las partes	58
7.3.3.2.4.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	59
7.3.3.2.5 Cierres de fábricas.....	60
7.3.3.2.5.1 Antecedentes de hecho.....	60
7.3.3.2.5.2 Principales argumentos de las partes	61
7.3.3.2.5.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	62
7.3.3.3 Las constataciones de la USITC sobre la relación entre el aumento de las importaciones y los factores aparentemente positivos de daño grave.....	64
7.3.3.3.1 Capacidad, producción y envíos	65
7.3.3.3.1.1 Antecedentes de hecho.....	65
7.3.3.3.1.2 Principales argumentos de las partes	66
7.3.3.3.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	66
7.3.3.3.2 Empleo	67
7.3.3.3.2.1 Antecedentes de hecho.....	67
7.3.3.3.2.2 Principales argumentos de las partes	68
7.3.3.3.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	68

7.3.3.3.3 Gastos de capital, gastos en concepto de I+D y valor de los activos de producción.....	69
7.3.3.3.3.1 Antecedentes de hecho.....	69
7.3.3.3.3.2 Principales argumentos de las partes.....	70
7.3.3.3.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	71
7.3.3.4 Conclusión general sobre la determinación de la USITC de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional.....	72
7.4 "Otros" factores que supuestamente causaron daño a la rama de producción nacional	72
7.4.1 Antecedentes de hecho generales.....	72
7.4.2 Prescripciones jurídicas aplicables en relación con la evaluación de los "otros" factores supuestamente causantes de daño a la rama de producción nacional a que se refiere el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias	73
7.4.3 La cuestión de si la USITC no se aseguró de que los efectos perjudiciales de "otros" factores no se atribuyeran al aumento de las importaciones.....	73
7.4.3.1 Introducción.....	73
7.4.3.2 Supuestos errores de la rama de producción nacional	74
7.4.3.2.1 La supuesta decisión de la rama de producción nacional de centrarse en los segmentos residencial y comercial y evitar competir en el segmento de servicios públicos.....	75
7.4.3.2.1.1 Antecedentes de hecho.....	75
7.4.3.2.1.2 Principales argumentos de las partes.....	76
7.4.3.2.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	77
7.4.3.2.2 Los supuestos problemas de calidad y de tipo de producto	78
7.4.3.2.2.1 Antecedentes de hecho.....	78
7.4.3.2.2.2 Principales argumentos de las partes.....	80
7.4.3.2.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	81
7.4.3.2.3 Los supuestos problemas de servicio y entrega de la rama de producción nacional	84
7.4.3.2.3.1 Antecedentes de hecho.....	84
7.4.3.2.3.2 Principales argumentos de las partes.....	85
7.4.3.2.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	85
7.4.3.3 Factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron un descenso de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino	87
7.4.3.3.1 Cambios en la disponibilidad de programas gubernamentales de incentivos	88
7.4.3.3.1.1 Antecedentes de hecho.....	88
7.4.3.3.1.2 Principales argumentos de las partes.....	89
7.4.3.3.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	90
7.4.3.3.2 Disminución de los costos de las materias primas y aumento de la eficiencia de la producción	94
7.4.3.3.2.1 Antecedentes de hecho.....	94
7.4.3.3.2.2 Principales argumentos de las partes.....	95
7.4.3.3.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial	96
7.4.3.3.3 La necesidad de alcanzar la "paridad de red" con otras fuentes de electricidad	98

7.4.3.3.3.1	Antecedentes de hecho.....	98
7.4.3.3.3.2	Principales argumentos de las partes.....	98
7.4.3.3.3.3	Evaluación realizada por el Grupo Especial	99
7.4.3.4	Conclusión general sobre la evaluación realizada por la USITC de los "otros" factores que supuestamente causaron daño a la rama de producción nacional	104
7.5	Trato dado a la información confidencial por la USITC	104
7.5.1	Prescripciones jurídicas del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias aplicables.....	104
7.5.2	La cuestión de si la USITC no proporcionó resúmenes no confidenciales de la información confidencial suficientes para que las partes interesadas pudieran oponer una defensa significativa	105
7.5.2.1	Introducción.....	105
7.5.2.2	El procedimiento seguido por la USITC para suministrar resúmenes no confidenciales de la información confidencial a las partes interesadas	106
7.5.2.2.1	Antecedentes de hecho	106
7.5.2.2.2	Principales argumentos de las partes.....	106
7.5.2.2.3	Evaluación realizada por el Grupo Especial	109
7.5.2.3	El contenido sustancial de los resúmenes no confidenciales de la información confidencial del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC.....	110
7.5.2.3.1	Antecedentes de hecho	110
7.5.2.3.2	Principales argumentos de las partes.....	110
7.5.2.3.3	Evaluación realizada por el Grupo Especial	111
8	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN.....	112

LISTA DE ANEXOS**ANEXO A****DOCUMENTOS DEL GRUPO ESPECIAL**

	Índice	Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	4
Anexo A-2	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a la información comercial confidencial	11
Anexo A-3	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a las reuniones sustantivas celebradas mediante Cisco Webex	13
Anexo A-4	Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a las reuniones sustantivas celebradas mediante Cisco Webex - Versión actualizada correspondiente a la segunda reunión sustantiva	18
Anexo A-5	Reexamen intermedio	22

ANEXO B**ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

	Índice	Página
Anexo B-1	Resumen integrado de los argumentos de China	49
Anexo B-2	Resumen integrado de los argumentos de los Estados Unidos	73

ANEXO C**ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS**

	Índice	Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los argumentos del Brasil	101
Anexo C-2	Resumen integrado de los argumentos del Canadá	103
Anexo C-3	Resumen integrado de los argumentos de la Unión Europea	108
Anexo C-4	Resumen integrado de los argumentos del Japón	112
Anexo C-5	Resumen integrado de los argumentos de la República de Corea	117

ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Argentina - Calzado (CE)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/AB/R , adoptado el 12 de enero de 2000
<i>Argentina - Calzado (CE)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , WT/DS121/R , adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS121/AB/R
<i>Argentina - Duraznos en conserva</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina - Medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de duraznos en conserva</i> , WT/DS238/R , adoptado el 15 de abril de 2003
<i>Australia - Salmón</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón</i> , WT/DS18/R , adoptado el 6 de noviembre de 1998, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS18/AB/R
<i>Canadá - Mantenimiento de la suspensión</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Canadá - Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas</i> , WT/DS321/R y Add.1 a Add.7, adoptado el 14 de noviembre de 2008, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS321/AB/R
<i>China - Pasta de celulosa</i>	Informe del Grupo Especial, <i>China - Medidas antidumping relativas a las importaciones de pasta de celulosa procedentes del Canadá</i> , WT/DS483/R y Add.1, adoptado el 22 de mayo de 2017
<i>Corea - Productos lácteos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , WT/DS98/AB/R y Corr.1, adoptado el 12 de enero de 2000
<i>Corea - Productos lácteos</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , WT/DS98/R y Corr.1, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS98/AB/R
<i>Estados Unidos - Camisas y blusas de lana</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India</i> , WT/DS33/AB/R , adoptado el 23 de mayo de 1997, y Corr.1
<i>Estados Unidos - Cordero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia</i> , WT/DS177/AB/R , WT/DS178/AB/R , adoptado el 16 de mayo de 2001
<i>Estados Unidos - Cordero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia</i> , WT/DS177/R , WT/DS178/R , adoptado el 16 de mayo de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS177/AB/R , WT/DS178/AB/R
<i>Estados Unidos - Gluten de trigo</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166/AB/R , adoptado el 19 de enero de 2001
<i>Estados Unidos - Gluten de trigo</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166/R , adoptado el 19 de enero de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS166/AB/R
<i>Estados Unidos - Lavadoras (párrafo 6 del artículo 22 - Estados Unidos)</i>	Decisión del Árbitro, <i>Estados Unidos - Medidas antidumping y compensatorias sobre lavadoras de gran capacidad para uso doméstico procedentes de Corea - Recurso de los Estados Unidos al párrafo 6 del artículo 22 del ESD</i> , WT/DS464/ARB y Add.1, 8 de febrero de 2019
<i>Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE - Hormonas</i> , WT/DS320/R y Add.1 a Add.7, adoptado el 14 de noviembre de 2008, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS320/AB/R
<i>Estados Unidos - Neumáticos (China)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China</i> , WT/DS399/AB/R , adoptado el 5 de octubre de 2011

Título abreviado	Título completo y referencia
<i>Estados Unidos - Neumáticos (China)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China</i> , WT/DS399/R , adoptado el 5 de octubre de 2011, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS399/AB/R
<i>Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/AB/R , WT/DS249/AB/R , WT/DS251/AB/R , WT/DS252/AB/R , WT/DS253/AB/R , WT/DS254/AB/R , WT/DS258/AB/R , WT/DS259/AB/R , adoptado el 10 de diciembre de 2003
<i>Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero</i>	Informes del Grupo Especial, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , WT/DS248/R / WT/DS249/R / WT/DS251/R / WT/DS252/R / WT/DS253/R / WT/DS254/R / WT/DS258/R / WT/DS259/R , adoptados el 10 de diciembre de 2003, modificados por el informe del Órgano de Apelación WT/DS248/AB/R , WT/DS249/AB/R , WT/DS251/AB/R , WT/DS252/AB/R , WT/DS253/AB/R , WT/DS254/AB/R , WT/DS258/AB/R , WT/DS259/AB/R
<i>Estados Unidos - Tubos</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea</i> , WT/DS202/AB/R , adoptado el 8 de marzo de 2002
<i>India - Patentes (Estados Unidos)</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura</i> , WT/DS50/AB/R , adoptado el 16 de enero de 1998
<i>India - Productos agropecuarios</i>	Informe del Grupo Especial, <i>India - Medidas relativas a la importación de determinados productos agropecuarios</i> , WT/DS430/R y Add.1, adoptado el 19 de junio de 2015, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS430/AB/R
<i>Indonesia - Productos de hierro o acero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Indonesia - Salvaguardia sobre determinados productos de hierro o acero</i> , WT/DS490/R , WT/DS496/R , y Add.1, adoptado el 27 de agosto de 2018, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS490/AB/R , WT/DS496/AB/R
<i>Japón - Bebidas alcohólicas II</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas</i> , WT/DS8/AB/R , WT/DS10/AB/R , WT/DS11/AB/R , adoptado el 1º de noviembre de 1996
<i>República Dominicana - Medidas de salvaguardia</i>	Informe del Grupo Especial, <i>República Dominicana - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular</i> , WT/DS415/R , WT/DS416/R , WT/DS417/R , WT/DS418/R y Add.1, adoptado el 22 de febrero de 2012
<i>Rusia - Porcinos (UE)</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Federación de Rusia - Medidas relativas a la importación de porcinos vivos, carne de porcino y otros productos de porcino procedentes de la Unión Europea</i> , WT/DS475/R y Add.1, adoptado el 21 de marzo de 2017, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS475/AB/R
<i>Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas</i>	Informe del Grupo Especial, <i>Ucrania - Medidas de salvaguardia definitivas sobre determinados vehículos automóviles para el transporte de personas</i> , WT/DS468/R y Add.1, adoptado el 20 de julio de 2015

PRUEBAS DOCUMENTALES MENCIONADAS EN EL PRESENTE INFORME

Prueba documental	Título abreviado (en su caso)	Descripción
CHN-1	Proclamación Presidencial	Presidential Documents, United States Federal Register, volumen 83, Nº 17 (25 de enero de 2018), páginas 3541-3551
CHN-2	Informe definitivo de la USITC	USITC, Public report, Crystalline silicon photovoltaic cells (whether or not partially or fully assembled into other products), Inv. No. TA-201-75, Pub. 4739, volumen I (noviembre de 2017)
CHN-3	Informe definitivo del personal de la USITC	USITC, Public report, Crystalline silicon photovoltaic cells (whether or not partially or fully assembled into other products), Inv. No. TA-201-75, Pub. 4739, volumen II (noviembre de 2017)
CHN-6	Informe suplementario de la USITC	USITC, Supplemental report regarding unforeseen developments (27 de diciembre de 2017)
CHN-9	Transcripción de la audiencia de la USITC relativa al daño	Transcript of the USITC hearing on injury (15 de agosto de 2017)
CHN-19	Informe econométrico	Thomas J. Prusa y J. Landon-Lane, <i>Econometric Analysis of Residential and Utility-Scale CSPV Pricing</i> (4 de agosto de 2017)
CHN-20	Escrito anterior a la audiencia presentado por la SEIA	Solar Energy Industries Association, prehearing injury brief (8 de agosto de 2017)
CHN-60		Resumen de la SEIA sobre el mercado solar de los Estados Unidos en 2016
CHN-69	Declaración jurada de Jay Miles, Russell Pacific	Affidavit of Jay Miles, Russell Pacific (4 de agosto de 2017)
CHN-98	Declaración jurada de Kenny Hughes, Radiance Solar	Affidavit of Kenny Hughes, Radiance Solar (4 de agosto de 2017)
CHN-99	Declaración jurada de Laura E. Stern, Nautilus Solar	Affidavit of Laura E. Stern, Nautilus Solar (7 de agosto de 2017)
CHN-100	Declaración jurada de Zaid Ashai, Nexamp	Affidavit of Zaid Ashai, Nexamp (3 de agosto de 2017)
CHN-101	Declaración jurada de Richard Matsui, kWh Analytics	Affidavit of Richard Matsui, kWh Analytics (4 de agosto de 2017)
CHN-104	Declaración jurada de George W. Hershman, Swinerton Renewable Energy	Affidavit of George W. Hershman, Swinerton Renewable Energy (4 de agosto de 2017)
CHN-157	Declaración jurada de Craig Cornelius, NRG	Affidavit of Craig Cornelius, NRG (22 de agosto de 2017)
CHN-170		Notas justificantes relativas a las reclamaciones de los compradores sobre problemas de servicio y entrega
USA-1	19 C.F.R. § 206.17	Limited disclosure of certain confidential business information under administrative protective order, United States Code of Federal Regulations, Title 19, Section 206.17 (7 de noviembre de 2011)
USA-7	Solicitud de divulgación de ICC al amparo de una providencia precautoria administrativa	USITC, Application for disclosure of confidential business information under administrative protective order (revisada en marzo de 2005)
USA-9	Notificación de la fecha final para el cumplimiento de las prescripciones de la APO en materia de ICC	USITC, Notification of final date for compliance with Administrative Protective Order confidential business information requirements, Crystalline silicon photovoltaic cells (whether or not partially or fully assembled into other products) (14 de noviembre de 2017)
USA-10	Escrito posterior a la audiencia presentado por la SEIA relativo a las medidas correctivas	Solar Energy Industries Association's written response to comments concerning the administration's action following a determination of import injury with regard to certain crystalline silicon photovoltaic cells (29 de noviembre de 2017)
USA-11	Informe definitivo de la USITC sobre CSPV I	USITC, Certain crystalline silicon photovoltaic cells and modules from China, Inv. Nos. 701-TA-481 and 731-TA-1190 (Final), Pub. 4360 (noviembre de 2012)
USA-12	Informe definitivo de la USITC sobre CSPV II	USITC, Certain crystalline silicon photovoltaic products from China and Taiwan, Inv. Nos. 701-TA-511 and 731-TA-1246 to 1247 (Final), Pub. 4519 (febrero de 2015)
USA-16	Escrito posterior a la audiencia presentado por	Crystalline silicon photovoltaic cells (whether or not partially or fully assembled into other products): posthearing brief on injury

Prueba documental	Título abreviado (en su caso)	Descripción
	Solar World relativo al daño	of SolarWorld Americas, Inc. (23 de agosto de 2017)
USA-17	Escrito posterior a la audiencia presentado por Suniva relativo al daño	Crystalline silicon photovoltaic cells (whether or not partially or fully assembled into other products): posthearing brief of Suniva, Inc. (22 de agosto de 2017)
USA-24	Determinación definitiva del USDOC en materia de derechos compensatorios	Crystalline silicon photovoltaic cells, whether or not assembled into modules, from the People's Republic of China: final affirmative countervailing duty determination and final affirmative critical circumstances determination, United States Federal Register, volumen 77, N° 201 (17 de octubre de 2012)
USA-25	Memorándum sobre las cuestiones y la decisión relativo a los derechos compensatorios	Memorandum dated 9 October 2012 from C. Marsh to P. Piquado concerning the issues and decision memorandum for the final determination in the countervailing duty investigation of crystalline silicon photovoltaic cells, whether or not assembled into modules, from the People's Republic of China

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Abreviatura	Descripción
APO	providencia precautoria administrativa
California Solar Systems	California Solar Systems, Inc.
Convención de Viena	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, documento de las Naciones Unidas A/CONF.39/27
<i>CSPV I</i>	derechos antidumping y compensatorios de los Estados Unidos sobre las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China (2012)
<i>CSPV II</i>	derechos antidumping y compensatorios de los Estados Unidos sobre las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China y el Taipei Chino (2015)
DEPCOM	DEPCOM Power, Inc.
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
FITC	Federal Investment Tax Credit
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
Hanwha	Hanwha Q Cells
Hanwha Qidong	Hanwha Q Cells (Qidong) Co., Ltd.
HTS	Arancel de Aduanas Armonizado
I+D	investigación y desarrollo
ICC	información comercial confidencial
Ley WARN	Ley de Notificación de la Reconversión y Reeducción de los Trabajadores
MW	megavatio
NRG	NRG Energy Inc.
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PERC	emisor pasivado y contacto trasero
Pmax	potencia máxima
productos fotovoltaicos de silicio cristalino	células fotovoltaicas de silicio cristalino, incluso ensambladas total o parcialmente en otros productos (incluidos, entre otros, módulos, laminados, paneles y material integrado en edificios)
PRW	production and related workers
SA	Sistema Armonizado
SEIA	Asociación de Industrias de Energía Solar
SolarWorld	SolarWorld Americas, Inc.
Suniva	Suniva, Inc.
SunPower	SunPower Corporation
TPSC	Comité Técnico de Política Comercial
USDOC	Departamento de Comercio de los Estados Unidos
USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos
USTR	Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales
Wp	vatio pico

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamación de China

1.1. El 14 de agosto de 2018, China solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con respecto a las medidas y alegaciones que se exponen a continuación.¹

1.2. El 22 de octubre de 2018 se celebraron las consultas, pero no permitieron resolver la diferencia.

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.3. El 11 de julio de 2019, China solicitó el establecimiento de un grupo especial de conformidad con los artículos 4.7 y 6 del ESD, el artículo XXIII del GATT de 1994 y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con el mandato uniforme.² En su reunión de 15 de agosto de 2019, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció el Grupo Especial atendiendo a la solicitud presentada por China en el documento WT/DS562/8, de conformidad con el artículo 6 del ESD.³

1.4. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por China en el documento WT/DS562/8 y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.⁴

1.5. El 14 de octubre de 2019, China solicitó al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial, de conformidad con el artículo 8.7 del ESD. El 24 de octubre de 2019 el Director General estableció la composición del Grupo Especial, que es la siguiente:

Presidente: Sr. Guillermo Valles

Miembros: Sr. José Antonio de la Puente León
Sra. Chantal Ononaiwu

1.6. El Brasil, el Canadá, la Federación de Rusia, Filipinas, la India, el Japón, Malasia, la República de Corea, el Taipei Chino y la Unión Europea notificaron su interés en participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.3 Actuaciones del Grupo Especial

1.7. Tras consultar a las partes, el 20 de diciembre de 2019 el Grupo Especial adoptó su Procedimiento de trabajo⁵, un Procedimiento de trabajo adicional relativo a la información comercial confidencial⁶ y su calendario. Al adoptar su Procedimiento de trabajo, el Grupo Especial rechazó la solicitud de los Estados Unidos de que la primera y segunda reuniones sustantivas estuvieran abiertas —total o parcialmente— a la observación por otros Miembros de la OMC y por el público. El calendario fue revisado en el curso de las actuaciones del Grupo Especial a la luz de los acontecimientos posteriores.⁷

¹ Solicitud de celebración de consultas presentada por China, WT/DS562/1 (solicitud de consultas de China).

² Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China, WT/DS562/8 (solicitud de grupo especial de China).

³ OSD, Acta de la reunión celebrada el 15 de agosto de 2019, WT/DSB/M/433.

⁴ Nota relativa a la constitución del Grupo Especial, WT/DS562/9.

⁵ Véase el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial en el anexo A-1.

⁶ Véase el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a la información comercial confidencial en el anexo A-2.

⁷ El calendario fue actualizado y revisado los días 14 de abril de 2020, 9 de junio de 2020, 14 de agosto de 2020, 4 de septiembre de 2020, 21 de septiembre de 2020, 9 de octubre de 2020, 23 de noviembre de 2020, 8 de marzo de 2021, y 19 de mayo de 2021.

1.8. China presentó su primera comunicación escrita el 10 de enero de 2020 y los Estados Unidos presentaron su primera comunicación escrita el 21 de febrero de 2020. A causa de las diversas restricciones a las reuniones y a los viajes internacionales impuestas en relación con la COVID-19, el 14 de abril de 2020 el Grupo Especial aplazó las fechas previstas inicialmente para la primera reunión sustantiva. Para facilitar la continuación de los trabajos sobre la diferencia, el 8 de mayo de 2020 el Grupo Especial formuló preguntas por escrito a las partes y los terceros en relación con determinadas cuestiones de hecho y de derecho, en virtud de las facultades que le confieren la parte introductoria del párrafo 9 del Procedimiento de trabajo del Grupo Especial y el artículo 13 del ESD. El Grupo Especial recibió las respuestas de las partes y de determinados terceros a esas preguntas el 29 de mayo de 2020, y las observaciones de las partes sobre esas respuestas el 20 de junio de 2020.

1.9. Posteriormente, en vista de que continuaban las restricciones a las reuniones y a los viajes internacionales impuestas en relación con la COVID-19, el Grupo Especial determinó que seguiría sin ser posible celebrar la primera reunión sustantiva de manera presencial en los locales de la OMC dentro de un marco temporal razonable. En consecuencia, tras varias rondas de consultas con las partes, el 14 de agosto de 2020 el Grupo Especial decidió celebrar la primera reunión sustantiva de manera virtual a través de la plataforma Cisco Webex. El Grupo Especial decidió proceder de este modo después de estudiar cuidadosamente las circunstancias. Dado que no parecía probable que las partes y el Grupo Especial pudieran reunirse presencialmente en los locales de la OMC en un futuro previsible, el Grupo Especial consideró que la celebración de la primera reunión sustantiva de manera virtual era una alternativa razonable y segura que cumpliría las prescripciones del ESD, preservaría los derechos de las partes a las debidas garantías procesales y evitaría nuevos retrasos en el procedimiento.⁸ A los efectos de la reunión sustantiva virtual, tras consultar de nuevo con las partes, el 9 de septiembre de 2020 el Grupo Especial adoptó el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a las reuniones sustantivas celebradas mediante Cisco Webex⁹, en el que se establecía cómo se realizaría la reunión virtual y se exponían determinados requisitos técnicos y de seguridad. A lo largo de este proceso, el Grupo Especial hizo todo lo posible por atender las preocupaciones de carácter tecnológico y logístico planteadas por las partes. El Grupo Especial celebró su primera reunión sustantiva con las partes los días 15 y 18 de septiembre de 2020. El 17 de septiembre de 2020 se celebró la sesión de la primera reunión sustantiva destinada a los terceros. El 21 de septiembre de 2020, el Grupo Especial formuló la segunda serie de preguntas escritas a las partes y los terceros. El Grupo Especial recibió las respuestas de las partes y de determinados terceros a esas preguntas el 12 de octubre de 2020. Esto vino seguido de las segundas comunicaciones escritas de las partes, que fueron recibidas por el Grupo Especial el 6 de noviembre de 2020.

1.10. Debido a que continuaban las restricciones a las reuniones y a los viajes internacionales impuestas en relación con la COVID-19, el Grupo Especial determinó que no sería posible reunirse con las partes presencialmente en los locales de la OMC para celebrar la segunda reunión sustantiva dentro de un marco temporal razonable. En consecuencia, tras celebrar consultas con las partes, el Grupo Especial decidió celebrar la segunda reunión sustantiva de manera virtual a través de la plataforma Cisco Webex. A los efectos de esta reunión sustantiva virtual, tras consultar de nuevo con las partes, el 3 de diciembre de 2020 el Grupo Especial adoptó el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a las reuniones sustantivas celebradas mediante Cisco Webex - Versión actualizada correspondiente a la segunda reunión sustantiva.¹⁰ A lo largo de este proceso, el Grupo Especial hizo nuevamente todo lo posible por atender las preocupaciones de carácter tecnológico y logístico planteadas por las partes. El Grupo Especial celebró su segunda reunión sustantiva con las partes los días 9, 10 y 11 de noviembre de 2020. El 15 de diciembre de 2020 el Grupo Especial formuló la tercera serie de preguntas escritas a las partes. El Grupo Especial recibió las respuestas de las partes a esas preguntas el 15 de enero de 2021, y las observaciones de las partes sobre esas respuestas el 29 de enero de 2021.

⁸ A este respecto, señalamos que el artículo 3.3 del ESD contempla la pronta solución de las diferencias y que el artículo 12 del ESD ofrece a los grupos especiales flexibilidad en lo que respecta al procedimiento por el que se rigen los trabajos de los grupos especiales.

⁹ Véase el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a las reuniones sustantivas celebradas mediante Cisco Webex en el anexo A-3.

¹⁰ Véase el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a las reuniones sustantivas celebradas mediante Cisco Webex - Versión actualizada correspondiente a la segunda reunión sustantiva en el anexo A-4.

1.11. El Grupo Especial dio traslado a las partes de la parte expositiva de su informe el 12 de marzo de 2021. El Grupo Especial dio traslado a las partes de su informe provisional el 26 de mayo de 2021. El Grupo Especial dio traslado de su informe definitivo a las partes el 16 de julio de 2021.

2 ELEMENTOS DE HECHO

2.1 Medidas en litigio

2.1. La presente diferencia se refiere a una medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de determinadas células fotovoltaicas de silicio cristalino, incluso ensambladas total o parcialmente en otros productos (incluidos, entre otros, módulos, laminados, paneles y material integrado en edificios) (productos fotovoltaicos de silicio cristalino), de conformidad con la "Proclamación 9693, de 23 de enero de 2018, para facilitar el ajuste positivo a la competencia de las importaciones de determinadas células fotovoltaicas de silicio cristalino (incluso ensambladas total o parcialmente en otros productos) y para otros fines", publicada en el 83 *US Federal Register* 3541 el 25 de enero de 2018.¹¹

2.2 Otros elementos de hecho

2.2. En mayo de 2017, dos empresas que representaban a la rama de producción nacional de los Estados Unidos, Suniva, Inc. (Suniva) y SolarWorld Americas, Inc. (Solar World), pidieron a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) que solicitase la imposición de una medida de salvaguardia sobre las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de todas las fuentes. Tras realizar una investigación, la USITC determinó unánimemente en su informe definitivo de 13 de noviembre de 2017 que las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en los Estados Unidos estaban aumentando en tal cantidad que eran una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional que producía un artículo similar al artículo importado o directamente competidor con él. En respuesta a una solicitud de información adicional presentada por el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales (USTR), la USITC emitió un informe suplementario el 27 de diciembre de 2017, en el que determinó que la evolución imprevista de las circunstancias había dado lugar a que las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en los Estados Unidos aumentaran en tal cantidad que eran una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional. Tras recibir estos informes, el 23 de enero de 2018, el Presidente de los Estados Unidos decidió imponer una medida de salvaguardia a partir del 7 de febrero de 2018.¹²

2.3. La medida de salvaguardia adoptó la forma de a) un contingente arancelario de 2,5 GW para las importaciones de células solares no ensambladas total o parcialmente en otros productos por un período de cuatro años, sin variaciones en las cantidades dentro de contingente y con reducciones anuales de los tipos de los derechos aplicables a las mercancías importadas por encima de esas cantidades en los años segundo, tercero y cuarto; y b) derechos *ad valorem* sobre las importaciones de módulos por un período de cuatro años, con variaciones anuales de los tipos de los derechos en los años segundo, tercero y cuarto.¹³

3 SOLICITUDES DE CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES PRESENTADAS POR LAS PARTES

3.1. China solicita al Grupo Especial que constate que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3 y 4.2 b) del Acuerdo sobre

¹¹ Proclamación Presidencial (Prueba documental CHN-1). La medida de salvaguardia excluye a) los productos fotovoltaicos de lámina delgada producidos a partir de silicio amorfo, telururo de cadmio, o seleniuro de cobre, indio y galio; b) las células fotovoltaicas de silicio cristalino con una superficie no superior a 10.000 mm², integradas permanentemente en un bien de consumo cuya función primaria sea distinta de la generación de electricidad y que consuma la electricidad generada por la célula fotovoltaica de silicio cristalino integrada; y c) las células fotovoltaicas de silicio cristalino, incluso ensambladas total o parcialmente en otros productos, si estas estuvieran fabricadas en los Estados Unidos. (Proclamación Presidencial (Prueba documental CHN-1), anexo I).

¹² Proclamación Presidencial (Prueba documental CHN-1).

¹³ Proclamación Presidencial (Prueba documental CHN-1).

Salvaguardias.¹⁴ Concretamente, China sostiene que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las siguientes disposiciones:

- a. el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque los Estados Unidos no establecieron, antes de la aplicación de las medidas, que los aumentos de las importaciones se produjeron como consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" y "por efecto de las obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos en virtud del GATT de 1994¹⁵;
- b. los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque los Estados Unidos no establecieron la "relación de causalidad" exigida entre el aumento de las importaciones y el daño grave cuya existencia se constató¹⁶;
- c. los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque los Estados Unidos no se aseguraron de que el daño causado por otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones¹⁷; y
- d. los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque los Estados Unidos suministraron resúmenes no confidenciales a las partes interesadas con tal demora que las partes no tuvieron oportunidades adecuadas para ejercer su derecho de presentar una defensa, y porque los resúmenes públicos reales no eran suficientes para permitir a las partes interesadas presentar razonablemente una defensa.¹⁸

3.2. Los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que constate que China no ha establecido ninguna incompatibilidad con el artículo XIX del GATT de 1994 ni con el Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁹

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1. Los argumentos de las partes figuran en los resúmenes integrados que facilitaron al Grupo Especial conforme a lo dispuesto en el párrafo 23 del Procedimiento de trabajo adoptado por este (véanse los anexos B-1 y B-2).

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1. Los argumentos del Brasil, el Canadá, la Unión Europea, el Japón y la República de Corea están reflejados en los resúmenes que proporcionaron de conformidad con el párrafo 26 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos C-1, C-2, C-3, C-4 y C 5). La Federación de Rusia, Filipinas, la India, Malasia y el Taipei Chino no presentaron al Grupo Especial argumentos escritos u orales.

6 REEXAMEN INTERMEDIO

6.1. El 26 de mayo de 2021, el Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes. El 9 de junio de 2021, China y los Estados Unidos presentaron por escrito sendas peticiones de que se reexaminaran aspectos concretos del informe provisional. Atendiendo a una petición de China, el Grupo Especial celebró una reunión de reexamen intermedio con las partes el 23 de junio de 2021. El 30 de junio de 2021, ambas partes presentaron observaciones sobre la petición de reexamen intermedio y la declaración oral de la otra parte en la reunión de reexamen intermedio.

¹⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 318; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 324.

¹⁵ Solicitud de grupo especial de China, páginas 2-3; y primera comunicación escrita de China, párrafo 293.

¹⁶ Solicitud de grupo especial de China, página 2; y primera comunicación escrita de China, epígrafe de la sección III(A).

¹⁷ Solicitud de grupo especial de China, página 2; y primera comunicación escrita de China, epígrafe de la sección III(B)(2).

¹⁸ Solicitud de grupo especial de China, página 2; y primera comunicación escrita de China, párrafo 302.

¹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 322.

6.2. Las peticiones formuladas por las partes en la etapa intermedia de reexamen, junto con el examen de las mismas realizado por el Grupo Especial y sus decisiones sobre ellas, figuran en el anexo A-5.

7 CONSTATAIONES

7.1 Principios generales relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen y la carga de la prueba

7.1.1 Interpretación de los tratados

7.1. El artículo 3.2 del ESD establece que el sistema de solución de diferencias de la OMC sirve "para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". También establece que "[l]as recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados".

7.2. Las normas usuales de interpretación están codificadas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena).²⁰ El artículo 31 1) de la Convención de Viena establece que un "tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin". Además, el artículo 32 de la Convención de Viena dispone que se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31 deje ambiguo u oscuro el sentido, o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

7.1.2 Norma de examen

7.3. El artículo 11 del ESD establece una norma de examen general para los grupos especiales que dispone, en su parte pertinente, lo que sigue:

[C]ada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con estos[.]

7.4. Con respecto al examen de las medidas de salvaguardia, en los informes de solución de diferencias anteriormente adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias (informes anteriores del OSD) se ha constatado que la obligación de realizar una "evaluación objetiva" exige que los grupos especiales evalúen si las autoridades competentes han dado una "explicación razonada y adecuada" que demuestre el cumplimiento de las obligaciones pertinentes.²¹ Al realizar esta evaluación, los grupos especiales no pueden llevar a cabo un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir la apreciación de las autoridades competentes por la suya propia.²²

7.5. Además, el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige a las autoridades competentes que publiquen un informe en el que se enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".²³ Sobre la base de esta prescripción, en los informes anteriores del OSD se ha constatado

²⁰ A este respecto, estamos de acuerdo con los informes de solución de diferencias anteriormente adoptados por el Órgano de Solución de Diferencias (informes anteriores del OSD) que han confirmado este entendimiento. (Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, párrafo 22; e *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafos 45-46).

²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 296-297. Las partes en la presente diferencia aceptan esta norma. (Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafo 79; y la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90). Como se explica más adelante, estos principios están en consonancia con el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que exige a las autoridades competentes en una investigación en materia de salvaguardias que publiquen un informe en el que se enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

²² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 299.

²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 296 y 299.

que en el informe publicado de las autoridades competentes debe figurar una "explicación razonada y adecuada" que demuestre el cumplimiento de las obligaciones pertinentes.²⁴

7.6. Puesto que estamos de acuerdo con esas constataciones, llevaremos a cabo nuestro examen del presente asunto en consecuencia.

7.1.3 Carga de la prueba

7.7. La asignación general de la carga de la prueba en el sistema de solución de diferencias de la OMC exige a la parte reclamante que afirme y pruebe su alegación.²⁵ Por consiguiente, corresponde a China, como parte reclamante en el presente procedimiento, la carga de demostrar que los aspectos impugnados de la medida de salvaguardia en litigio son incompatibles con las obligaciones pertinentes en el marco del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.2 La "evolución imprevista de las circunstancias" y el "efecto de las obligaciones [...] contraídas" en el marco del GATT de 1994

7.2.1 Introducción

7.8. Las partes discrepan sobre si la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino cumplía la prescripción de la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 de que las importaciones hayan aumentado "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas".

7.9. China alega que el Acuerdo sobre Salvaguardias obligaba a la USITC a demostrar en su informe publicado que las importaciones habían aumentado "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas".²⁶ China alega asimismo que en el informe suplementario de la USITC no se demostró adecuadamente el cumplimiento de esas prescripciones y presenta varias líneas de argumentación a tal efecto.²⁷ Sobre la base de esas alegaciones, China sostiene que la medida de salvaguardia aplicada a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.10. Por su parte, los Estados Unidos aducen que China entiende erróneamente la relación jurídica entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. A su juicio, el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige a las autoridades competentes de un Miembro que demuestren en su informe publicado que la medida de salvaguardia cumplía las prescripciones de la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. Por tanto, en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, un Miembro puede modificar o complementar la explicación de las autoridades competentes sobre si las importaciones han aumentado "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas".²⁸ No obstante, los Estados Unidos mantienen que esta cuestión interpretativa no se plantea en el presente asunto, porque la USITC demostró de manera apropiada el cumplimiento de las prescripciones de la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.²⁹

²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 296-297.

²⁵ A este respecto, coincidimos con los informes anteriores del OSD que han confirmado este principio. (Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 19).

²⁶ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, sección III.C.1; y la segunda comunicación escrita de China, sección IV.A.

²⁷ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, sección III.C.2; y la segunda comunicación escrita de China, sección IV.B.

²⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 164; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 27 e) del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 73; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 232.

²⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176: "[e]n primer lugar, los Estados Unidos observan que en el informe de noviembre y en el informe suplementario de la USITC se demostró el cumplimiento de los elementos relativos a la evolución imprevista de las circunstancias y a las obligaciones contraídas de la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. Por consiguiente, la cuestión jurídica que se aborda en esta pregunta no es necesaria para resolver las alegaciones planteadas por China a este respecto". Véase también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 232, donde se formula el mismo argumento.

7.11. En este contexto, nuestro análisis *infra* aborda en primer lugar la alegación sustantiva formulada por China al amparo del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y se organiza como sigue. En la sección 7.2.2, exponemos las prescripciones jurídicas aplicables en el marco de la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, centrándonos en el sentido de los diversos elementos de la frase "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas". A continuación, en la sección 7.2.3, pasamos a la alegación sustantiva de China relativa a esas prescripciones y abordamos específicamente:

- a. la cuestión de si China ha establecido que la USITC no demostró de manera apropiada la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" (sección 7.2.3.1);
- b. la cuestión de si China ha establecido que la USITC no demostró de manera apropiada que las importaciones aumentaron como consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" (sección 7.2.3.2); y
- c. la cuestión de si China ha establecido que la USITC no demostró de manera apropiada que las importaciones aumentaron "por efecto de las obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos (sección 7.2.3.3).

7.12. Después de hacerlo, y en la medida necesaria para resolver la alegación general de China al amparo del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en la sección 7.2.4 nos ocupamos de la discrepancia entre las partes en relación con la cuestión interpretativa de si el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes demuestren en su informe publicado que las importaciones han aumentado "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas".

7.2.2 Prescripciones jurídicas del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 aplicables

7.13. El artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, en su totalidad, dispone lo siguiente:

*Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.*³⁰

7.14. Por lo tanto, además de las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, una medida de salvaguardia solo puede imponerse legítimamente si el aumento de las importaciones pertinente tiene lugar "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".³¹ A nuestro modo de ver, esta prescripción incluye tres elementos principales.

7.15. En primer lugar, el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 exige la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". En informes anteriores del OSD se ha constatado que "evolución imprevista de las circunstancias" es aquella evolución de las circunstancias que era "inesperada" en el momento en que el Miembro importador contrajo la obligación pertinente en virtud del GATT.³² Así pues, la "evolución imprevista de las circunstancias" tiene elementos tanto subjetivos (es decir,

³⁰ Sin resalte en el original.

³¹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 77: "toda medida de salvaguardia impuesta después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* debe ajustarse tanto a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como a las del artículo XIX del GATT de 1994" (no se reproduce la nota de pie de página; con resalte en el original). Véanse también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 83-84; y los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.11; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.36.

³² Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

lo que era imprevisto en circunstancias concretas para negociadores específicos) como objetivos (es decir, lo que podía o debía haberse previsto a la luz de las circunstancias).³³

7.16. En segundo lugar, el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 exige que las importaciones hayan aumentado "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias*".³⁴ En *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Órgano de Apelación abordó esta prescripción y constató lo siguiente:

Pasando a la expresión "como consecuencia de", que también figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX, observamos que el significado corriente del término inglés "*result*" ("resultado, consecuencia"), conforme a su definición en el diccionario, es "*an effect, issue, or outcome from some action, process or design*" ("efecto, derivación o resultado de un acto, proceso o propósito"). El aumento de las importaciones a que se refiere esta disposición, por lo tanto, tiene que ser un "*efecto o resultado*" de la "*evolución imprevista de las circunstancias*". En otros términos, la "evolución imprevista de las circunstancias" debe tener como "consecuencia" el aumento de las importaciones del producto ("dicho producto") que es objeto de una medida de salvaguardia.³⁵

7.17. En tercer lugar, el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 exige que las importaciones hayan aumentado "como consecuencia ... y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo". En *Corea - Productos lácteos y Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación constató lo siguiente:

*[Estos términos] significan solamente que hay que demostrar que, de hecho, el Miembro importador ha contraído obligaciones incluidas concesiones arancelarias en virtud del GATT de 1994. A este respecto, observamos que las listas anexas al GATT de 1994 han pasado a formar parte integrante de la parte I de dicho acuerdo, en virtud del párrafo 7 del artículo II del GATT de 1994. En consecuencia, cualquier concesión o compromiso consignado en la lista de un Miembro está sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo II del GATT de 1994.*³⁶

³³ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.42-10.43. Véanse también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 73; y el informe del Grupo Especial, *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafo 7.23.

³⁴ Sin resalte en el original.

³⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 315. (sin resalte en el original) Si bien China emplea la expresión "vínculo claro" para describir la relación requerida entre el aumento de las importaciones y la "evolución imprevista de las circunstancias", explica que utiliza esta frase "para resumir decisiones del Órgano de Apelación y de grupos especiales que caracterizan este concepto como una 'conexión lógica', una 'conexión temporal clara' y una relación 'clara'". Por lo tanto, no parece que, al utilizar esta frase, China esté aduciendo que debe aplicarse un criterio jurídico más estricto. (Respuesta de China a la pregunta 24 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 232). Además, observamos que las constataciones de informes anteriores del OSD que menciona China se refieren al sentido del texto del tratado "como consecuencia de" que figura en la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. (Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 317-318). A nuestro juicio, la expresión "como consecuencia de" es suficientemente clara por sí misma; por consiguiente, analizaremos las alegaciones de China respecto de las constataciones de la USITC relativas a la relación entre el aumento de las importaciones y la "evolución imprevista de las circunstancias" sobre esa base.

³⁶ Informes del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84; y *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91 (sin resalte en el original). Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Indonesia - Productos de hierro o acero*, párrafo 7.52: "[l]a expresión 'efecto de las obligaciones [...] contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo' obliga a la autoridad competente a demostrar fácticamente 'que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994'"; *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafos 7.145-7.146: "queda claro, en opinión del Grupo Especial, que como cuestión de hecho el Miembro importador debe haber contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, por ejemplo concesiones arancelarias, respecto del producto en cuestión. Corresponde entonces al Miembro importador identificar cuáles son las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 que se vinculan con el aumento de las importaciones que habría causado el daño grave a su producción nacional"; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.140: "la conexión lógica entre las concesiones arancelarias y el aumento de las importaciones causante de daño grave queda demostrada cuando hay pruebas de que el Miembro importador ha hecho concesiones arancelarias para el producto pertinente".

7.18. Como estamos de acuerdo con las constataciones formuladas en los informes anteriores del OSD mencionados *supra*, evaluaremos las alegaciones de China relativas a los tres elementos de la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 en consecuencia.

7.2.3 La cuestión de si en el informe publicado de la USITC se demostró el cumplimiento de las prescripciones del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994

7.19. Como cuestión preliminar, recordamos que la USITC abordó directamente la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" en su informe suplementario que se elaboró en respuesta a una solicitud de información adicional del USTR. Concretamente, el USTR solicitó que la USITC "identificara cualquier evolución imprevista de las circunstancias que hubiese ocasionado que las importaciones en los Estados Unidos de los artículos en litigio aumentaran en tal cantidad que fueran una causa sustancial de daño grave".³⁷

7.20. El Acuerdo sobre Salvaguardias no impone el formato preciso del "informe" que las autoridades competentes de un Miembro deben publicar después de su investigación.³⁸ Consideramos por consiguiente que el informe definitivo de la USITC y el informe definitivo del personal de la USITC, junto con el informe suplementario, constituyen colectivamente el "informe" publicado pertinente en el sentido del artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, en las secciones que siguen, abordamos la cuestión de si China ha establecido que en este informe no se demostró el cumplimiento de la prescripción del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 de que las importaciones hayan aumentado "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos.

7.2.3.1 La existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias"

7.2.3.1.1 Antecedentes de hecho

7.21. En su informe suplementario, la USITC constató que los negociadores estadounidenses no podían haber previsto, cuando los Estados Unidos se adhirieron al GATT de 1947, cuando los Estados Unidos se adhirieron a la OMC o cuando los Estados Unidos aceptaron la adhesión de China a la OMC³⁹, la serie de acontecimientos que culminó en el aumento de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en los Estados Unidos. En particular, la USITC constató que los negociadores estadounidenses no podían haber previsto que:

- a. China aplicaría una serie de políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales que favorecen la fabricación de productos de energía renovable, incluidos los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁴⁰
- b. El efecto de esas políticas industriales, planes y programas de ayuda daría lugar al desarrollo y la ampliación de la capacidad para fabricar productos fotovoltaicos de silicio cristalino en China hasta niveles que superarían considerablemente el nivel de su consumo interno.⁴¹

³⁷ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 1.

³⁸ Por lo tanto, no estamos de acuerdo con la indicación que hace China en su primera comunicación escrita de que no era adecuado que la USITC abordara la "evolución imprevista de las circunstancias" en un informe separado. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 245-248 y 280). A este respecto, observamos que el Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* también constató que era adecuado publicar el "informe" en partes:

[N]o hay en el requisito de publicar un informe nada que determine la forma que éste debe adoptar, siempre que satisfaga todas las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. En última instancia, la determinación del formato del informe, inclusive si se publica en partes, queda al arbitrio de los Miembros, siempre que contenga todos los elementos necesarios, incluidas constataciones y conclusiones fundamentadas de todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes. Conjuntamente, esas partes pueden constituir el informe de una autoridad competente.

(Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.49. Véanse también la comunicación presentada por el Brasil en calidad de tercero, párrafo 10; y la comunicación presentada por el Japón en calidad de tercero, párrafo 10).

³⁹ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 5.

⁴⁰ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 5 y 10.

⁴¹ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 5 y 7-10.

- c. Este aumento de la capacidad se destinaría en gran medida a mercados de exportación como los Estados Unidos y aprovecharía la existencia de programas aplicados por el Gobierno estadounidense para fomentar el consumo de energía renovable.⁴²
- d. La utilización por los Estados Unidos de instrumentos autorizados, como medidas en materia de derechos antidumping y compensatorios sobre las importaciones procedentes de China, tendría una eficacia limitada y, por el contrario, daría lugar a rápidos cambios en las cadenas de suministro mundiales y los procesos de fabricación para facilitar las importaciones en los Estados Unidos de productos no abarcados procedentes de China y el Taipei Chino y, posteriormente, las importaciones en los Estados Unidos procedentes de sociedades afiliadas de los productores chinos en otros países.⁴³ En este sentido, la USITC explicó que en 2012 los Estados Unidos habían impuesto derechos antidumping y compensatorios a las importaciones procedentes de China (*CSPV I*). Antes de que las órdenes *CSPV I* pudieran tener un efecto significativo, los productores chinos reorganizaron sus instalaciones de producción para evitar verse sometidos a los derechos antidumping y compensatorios. En consecuencia, en 2013, los productores estadounidenses de productos fotovoltaicos de silicio cristalino presentaron otra petición de imposición de derechos antidumping y compensatorios sobre las importaciones procedentes de China y el Taipei Chino, que finalmente resultó en la imposición de derechos adicionales sobre determinados productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de esas fuentes (*CSPV II*).⁴⁴ Sin embargo, antes de que las órdenes *CSPV II* entraran en vigor, empezaron a entrar en el mercado estadounidense importaciones procedentes de terceros países. A finales de 2015, las importaciones totales casi habían duplicado su nivel de 2014, y las importaciones siguieron aumentando en 2016. Al mismo tiempo, la seis mayores empresas productoras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino de China aumentaron su capacidad mundial de fabricación ampliando las inversiones en los mismos terceros países sin reducir su capacidad en China.⁴⁵ Entre 2015 y 2016, las importaciones procedentes de cuatro terceros países distintos donde las sociedades afiliadas chinas habían incrementado su capacidad de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentaron su participación en el consumo de los Estados Unidos, justo después de que las órdenes *CSPV II* entraran en vigor.⁴⁶

7.22. Así pues, la USITC consideró que esos acontecimientos constituían una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.

⁴² Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 5.

⁴³ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 5-10.

⁴⁴ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 5-7. De conformidad con la investigación *CSPV I*, los Estados Unidos impusieron derechos antidumping que oscilaban entre el 18% y el 249,46%. Los Estados Unidos identificaron también 12 programas que otorgaban subvenciones susceptibles de medidas compensatorias a los productores/exportadores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en China, lo que resultó en la imposición de derechos compensatorios que oscilaban entre el 14% y el 16%. Las subvenciones susceptibles de medidas compensatorias incluían, entre otras cosas, programas relativos a préstamos preferenciales en aplicación de política; el suministro de polisilicio, tierras y electricidad por una remuneración inferior a la adecuada; impuestos preferenciales; exenciones de los aranceles de importación y del impuesto sobre el valor añadido para el uso de equipo importado; desgravaciones del impuesto sobre el valor añadido a la compra por empresas con inversión extranjera de equipos fabricados en China; y subvenciones para créditos a la exportación.

Además, de conformidad con la investigación *CSPV II*, los Estados Unidos impusieron derechos antidumping que oscilaban entre el 26,71% y el 165,04% a las importaciones procedentes de China y entre el 11,45% y el 27,55% a las importaciones procedentes del Taipei Chino, así como derechos compensatorios que oscilaban entre el 27,64% y el 49,79% a las importaciones procedentes de China. Los Estados Unidos identificaron de nuevo diversos programas susceptibles de medidas compensatorias en China, con inclusión de donaciones; el suministro de insumos o tierras por una remuneración inferior a la adecuada; préstamos preferenciales y crédito dirigido; programas de deducciones fiscales; desgravaciones del impuesto sobre el valor añadido para las compras de equipo; garantías y seguros a la exportación para la tecnología ecológica; y subvenciones para créditos a la exportación.

⁴⁵ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 8 (donde se hace referencia a Canadian Solar (China), Hanwha Qidong (China), Shanghai JA Solar, Jinko Solar (China), Changzhou Trina (China) y Yingli Green).

⁴⁶ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 8-9 (donde se hace referencia a Corea, Malasia, Tailandia y Viet Nam).

7.2.3.1.2 Principales argumentos de las partes

7.23. China aduce que la USITC no demostró que los acontecimientos a que hizo referencia fueran imprevistos para los negociadores estadounidenses.⁴⁷ En particular, China alega que la USITC no identificó de manera apropiada la "serie de políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales que favorecen la fabricación de productos de energía renovable, incluidos los productos fotovoltaicos de silicio cristalino" ni explicó por qué consideró que esa evolución era imprevista.⁴⁸ En opinión de China, "no es en absoluto 'imprevisto' que los países busquen el desarrollo económico y la seguridad energética".⁴⁹ Además, China aduce que la USITC no demostró que fuera "completamente imprevisible" que, en una situación en que la demanda estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino excede considerablemente la capacidad de producción estadounidense de dichos productos, la imposición de derechos antidumping y compensatorios contra China daría lugar a un aumento de las importaciones procedentes otros países.⁵⁰ China alega asimismo que los negociadores estadounidenses habrían previsto que las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios sobre los productos procedentes de un país daría lugar naturalmente a un aumento de las importaciones procedentes de otro país con derechos más bajos, sobre todo teniendo en cuenta que esta tesis está bien establecida en los estudios económicos.⁵¹ Según China, la USITC reconoció esta misma dinámica en su investigación en materia de salvaguardias de 2001 contra los productos de acero.⁵²

7.24. Por su parte, los Estados Unidos sostienen que la USITC identificó una serie de circunstancias que eran imprevistas.⁵³ Según los Estados Unidos, los Miembros de la OMC han declarado que sus economías participarán en el sistema internacional de comercio sobre la base de "políticas abiertas orientadas al mercado y de los compromisos enunciados en los Acuerdos y Decisiones de la Ronda Uruguay".⁵⁴ En este contexto, los Estados Unidos aducen que la USITC identificó de manera apropiada las "políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales" por referencia a los programas de subvenciones de China y explicó que dieron lugar a un aumento enorme e imprevisto de la capacidad de producción china de productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵⁵ Los Estados Unidos afirman que, contrariamente al argumento de China relativo al desarrollo económico y la seguridad energética, la USITC constató que "lo que fue imprevisto fue la *magnitud* del esfuerzo, la *rapidez* con la que se incrementó la producción china, la *sobrecapacidad* que creó y el grado en que esos efectos afectaron a otros países en los que los productores chinos ampliaron sus operaciones".⁵⁶ A este respecto, los Estados Unidos sostienen que China pasa por alto en lo fundamental "la rapidez con la que creció su rama de producción y la sobrecapacidad a la que dio lugar, que son cruciales para las conclusiones de la USITC".⁵⁷ En relación con esto último, los Estados Unidos mantienen que el desarrollo deliberado de sobrecapacidad en China y en otros países después de la imposición de órdenes *CSPV I* y *CSPV II* demuestra que China se equivoca al aducir que la producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino se desplazó "naturalmente" a países con derechos más bajos y por consiguiente se habría previsto.⁵⁸

⁴⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafos 260-273; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 175-190.

⁴⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafos 261-263.

⁴⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 261.

⁵⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 269-277.

⁵¹ Respuesta de China a la pregunta 21 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 220; y primera comunicación escrita de China, párrafo 270.

⁵² Segunda comunicación escrita de China, párrafos 277-279; primera comunicación escrita de China, párrafos 271-272; y respuesta de China a la pregunta 21 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 221-222.

⁵³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 262-266 y 276-285; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 157-158; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 67-77.

⁵⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 76; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 157.

⁵⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 277-278.

⁵⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 278. (con resalte en el original) Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 a) del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 67-73.

⁵⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 278.

⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 279 y 281; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 157-158.

7.2.3.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.25. No consideramos que China haya demostrado que fuera inapropiado que la USITC constatará que existía una "evolución imprevista de las circunstancias" durante el período objeto de investigación.

7.26. En primer lugar, en consonancia con el argumento de los Estados Unidos, señalamos que la USITC identificó las "políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales" de China por referencia a las constataciones formuladas en las anteriores investigaciones en materia de derechos compensatorios relativas a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China (a saber, *CSPV I* y *CSPV II*).⁵⁹ Señalamos además que la USITC constató que las mismas "políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales" guardaban relación con el rápido aumento de la capacidad de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en China que superó considerablemente el consumo interno en ese país.⁶⁰ Sobre la base de esas constataciones, no consideramos que la USITC no identificara de manera apropiada circunstancias que los negociadores estadounidenses no podían haber previsto, contrariamente a la opinión de China.

7.27. En segundo lugar, no nos convence la alegación de China de que era inapropiado que la USITC constatará que la ineficacia de las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios no podía haber sido prevista por los negociadores estadounidenses. Como ya se ha indicado, China basa su argumento en principios económicos generales y en una declaración de la USITC en su investigación en materia de salvaguardias relativa al acero de 2001, que supuestamente indican que la USITC habría anticipado que la imposición de órdenes en materia de medidas comerciales correctivas sobre los productos procedentes de un país daría lugar al aumento de las importaciones procedentes de otros países. Sin embargo, aunque en general fuera previsible que las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios pudieran dar lugar a una desviación del comercio, la constatación de la USITC en el presente asunto fue más específica. La USITC constató que lo que fue inesperado fueron los "rápidos cambios en las cadenas de suministro mundiales y los procesos de fabricación" que siguieron inmediatamente a la imposición de órdenes *CSPV I* y *CSPV II*, combinados con el aumento significativo de la capacidad mundial de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁶¹ Puesto que esas circunstancias están documentadas en las pruebas obrantes en el expediente (algo que China no discute)⁶², coincidimos con los Estados Unidos en que China no ha demostrado que fuera inapropiado que la USITC constatará que los negociadores estadounidenses no podían haber previsto tales circunstancias.⁶³

⁵⁹ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 5-7. A este respecto, recordamos que la USITC hizo referencia a diversos programas susceptibles de medidas compensatorias de China que habían sido identificados en las investigaciones *CSPV I* y *CSPV II* y a los tipos de los derechos compensatorios resultantes que se impusieron a las importaciones procedentes de China (Véase la nota 44 *supra*).

⁶⁰ A este respecto, observamos que las pruebas obrantes en el expediente identificadas por la USITC muestran que, dentro de China, la capacidad de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino creció significativamente y superó con creces el consumo interno, en particular en el caso de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino. Las pruebas obrantes en el expediente identificadas por la USITC muestran también que los mayores productores chinos aumentaron considerablemente su capacidad mundial durante el período 2012-2016. (Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), notas 24, 25 y 29; véase también el informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas IV-20-IV-35). Además, observamos que las constataciones formuladas en las investigaciones *CSPV I* y *CSPV II* son pertinentes para la investigación en materia de salvaguardias debido a la conexión temporal entre los períodos objeto de investigación en los tres procedimientos. (Informe definitivo de la USITC sobre *CSPV I* (Prueba documental USA-11), nota 63 (donde se indica que el período objeto de investigación era enero de 2009 - junio de 2012); e informe definitivo de la USITC sobre la investigación *CSPV II* (Prueba documental USA-12), nota 30 (donde se indica que el período objeto de investigación era enero de 2011 - junio de 2014)).

⁶¹ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 10.

⁶² Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 10 y nota 32; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas IV-26-IV-29. Véanse también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 67-77; y las observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 178-190.

⁶³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 157-158.

7.28. Sobre la base de lo anterior, rechazamos la alegación de China de que la USITC no identificó de manera apropiada la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.

7.2.3.2 La relación entre el aumento de las importaciones y la "evolución imprevista de las circunstancias"

7.2.3.2.1 Antecedentes de hecho

7.29. La USITC constató que la evolución imprevista de las circunstancias descrita en la sección 7.2.3.1.1 *supra* había "ocasionado que las importaciones en los Estados Unidos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentaran en tal cantidad que eran una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional que producía un artículo similar al artículo importado o directamente competidor con él".⁶⁴

7.2.3.2.2 Principales argumentos de las partes

7.30. China aduce que la USITC no estableció la conexión exigida entre el aumento de las importaciones y la "evolución imprevista de las circunstancias".⁶⁵ Sostiene que la USITC no demostró que el aumento de las importaciones "fuera atribuible en gran medida al aumento de la capacidad de fabricación de productos fotovoltaicos de silicio cristalino de China y a las políticas gubernamentales de China".⁶⁶ Además, mantiene que la USITC no demostró que las políticas gubernamentales de China hubiesen fomentado la producción fuera de China⁶⁷ ni que los productores chinos realmente hubiesen aprovechado esas políticas para construir instalaciones de producción en otros países.⁶⁸ China considera que era necesario hacer esa demostración porque las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China disminuyeron en el período 2015-2016, mientras que las procedentes de otras fuentes aumentaron.⁶⁹

7.31. En una línea de argumentación conexa, China alega que la USITC no estableció que las importaciones en aumento procedieran de sociedades afiliadas chinas que se habían expandido a terceros países.⁷⁰ A juicio de China, fue inadecuado que la USITC dedujera que los productores afiliados chinos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino que se habían expandido a terceros países contribuyeron al aumento de las importaciones en los Estados Unidos, dado que el aumento "podía haber provenido de otros productores no chinos que operasen en esos países".⁷¹ Además, China afirma que Corea era responsable del aumento más importante de las importaciones⁷²; sin embargo, ningún productor chino tenía "fábricas de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importantes"⁷³ ni "controlaba" el mercado de exportación en Corea.⁷⁴ Por tanto, China aduce que, aunque la USITC constató acertadamente que el aumento de las importaciones procedentes de determinados terceros países distintos de Corea provino de sociedades de propiedad china, "sigue habiendo un aumento muy importante de las importaciones que no tiene nada que ver con la evolución imprevista de las circunstancias invocada por la USITC" y, por consiguiente, no existe un "vínculo claro" entre la evolución imprevista de las circunstancias invocada y el aumento de las importaciones.⁷⁵

⁶⁴ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 10.

⁶⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 280-305; y primera comunicación escrita de China, párrafos 279-292.

⁶⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 284.

⁶⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 284 y 290.

⁶⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 284 y 291. Según China, aunque algunos productores chinos construyeron fábricas fuera de China, no hay pruebas de que estos recibieran algún tipo de ayuda del Gobierno de China para hacerlo.

⁶⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 281; y respuesta de China a la pregunta 54 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 144.

⁷⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 284 y 292-302; y respuesta de China a la pregunta 21 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 216-217.

⁷¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 237 y 286-288.

⁷² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 301.

⁷³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 294.

⁷⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 297-302.

⁷⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 303.

7.32. Los Estados Unidos aducen que la USITC demostró de manera apropiada que las importaciones aumentaron "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias".⁷⁶ Contrariamente a lo que argumenta China, la USITC explicó el modo en que las políticas, los planes y los programas de China dieron lugar a un aumento de las importaciones procedentes no solo de China, sino también de terceros países en los que los productores afiliados chinos habían ampliado su capacidad de producción, sin reducir su capacidad de producción en China.⁷⁷ Al demostrar que las importaciones estadounidenses procedentes de los mismos terceros países aumentaron enormemente después de esta ampliación, la USITC estableció que el aumento de las importaciones se produjo como consecuencia de esta evolución imprevista de las circunstancias.⁷⁸

7.33. En respuesta al argumento de China de que fue inadecuado que la USITC dedujera que las importaciones aumentaron como consecuencia de la expansión de los productores afiliados chinos en terceros países, los Estados Unidos presentan los siguientes argumentos. Los Estados Unidos sostienen que el requisito relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias" establecido en el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 no requiere información específica sobre las importaciones transacción por transacción (ni empresa por empresa o país por país).⁷⁹ Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que fue apropiado que la USITC basara su conclusión de que las importaciones aumentaron "como consecuencia" de la evolución imprevista de las circunstancias en pruebas que demostraban que los productores afiliados chinos habían aumentado enormemente su producción en Corea, Malasia, Tailandia y Viet Nam y que las importaciones procedentes de esos países, en conjunto, habían duplicado con creces su participación en el mercado estadounidense durante el período inmediatamente posterior a la entrada en vigor de las órdenes relativas a las medidas comerciales correctivas en la investigación *CSPV II*.⁸⁰ A juicio de los Estados Unidos, China no puede aducir razonablemente que el enorme aumento en la capacidad productiva de sus productores en terceros países no guarda relación con el aumento significativo de las importaciones estadounidenses procedentes de esos mismos países, dado que ambas circunstancias se dieron al mismo tiempo.⁸¹

7.34. Por último, los Estados Unidos aducen que el argumento de China acerca de Corea es erróneo por varios motivos. Según los Estados Unidos, la USITC constató que Hanwha Qidong era uno de los seis mayores productores de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en China, y que la empresa matriz de Hanwha Qidong (Hanwha) producía células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en Corea.⁸² Por tanto, independientemente de si los productores chinos controlaban una producción significativa en Corea, Corea era uno de los países en los que los productores afiliados chinos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino habían ampliado su producción "en un esfuerzo por eludir las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*".⁸³ Los Estados Unidos también aducen que China no cita las pruebas más precisas obrantes en el expediente sobre el aumento de las importaciones procedentes de Corea.⁸⁴ Sin embargo, incluso las pruebas obrantes en el expediente a las que se refiere China muestran que las importaciones procedentes de Malasia, Tailandia y Viet Nam (los otros tres países en los que las empresas chinas habían añadido capacidad con respecto a las células y a los módulos) representaban casi dos terceras partes del aumento total de las importaciones.⁸⁵

⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 293.

⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 282-285; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 17; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 22 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 52-54; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 55 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 48-52.

⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 282-285; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 154-155.

⁷⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 156.

⁸⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 17. Los Estados Unidos aducen además que la USITC también constató que cuatro de las seis mayores empresas chinas habían añadido capacidad de fabricación de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en otros dos países (el Canadá e Indonesia). Esto, junto con las constataciones de la USITC relativas a la "gran envergadura y el carácter atractivo del mercado estadounidense y el gran y creciente tamaño de las ramas de producción extranjeras orientadas a la exportación", pone de manifiesto que el aumento de las importaciones derivado de los esfuerzos de China por orientarse al mercado estadounidense no se circunscribe a Corea, Malasia, Tailandia y Viet Nam. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 22 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 53).

⁸¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 156; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 22 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 54; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 55 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 52.

⁸² Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 53.

⁸³ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 54.

⁸⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 55.

⁸⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 56.

En opinión de los Estados Unidos, esto era suficiente para que la USITC estableciera que las importaciones habían aumentado "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" a los efectos del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.⁸⁶

7.2.3.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.35. El artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 exige que el aumento de las importaciones se produzca "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias*".⁸⁷ Conforme al sentido corriente de esta frase, consideramos que este elemento del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 puede satisfacerse cuando el aumento de las importaciones es un efecto o resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias".⁸⁸

7.36. En este contexto, los argumentos de las partes plantean dos cuestiones principales: a) si la USITC demostró de manera apropiada que las importaciones aumentaron como consecuencia de las "políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales" de China que favorecían el desarrollo de la capacidad de fabricación de productos fotovoltaicos de silicio cristalino; y b) si la USITC demostró de manera apropiada que las importaciones aumentaron como consecuencia del aumento general de la capacidad mundial y la rápida reorganización de las cadenas de suministro mundiales que siguió a la imposición de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*. Dado que la "evolución imprevista de las circunstancias" constatada por la USITC abarcaba toda una serie de hechos, no consideramos que fuera necesario que la USITC relacionara directamente cada hecho específico con el aumento de las importaciones mientras hubiera pruebas suficientes para constatar que, en general, la "evolución imprevista de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones.

7.37. En relación con la primera cuestión principal, recordamos que la USITC identificó pruebas obrantes en el expediente que demostraban que China había adoptado "políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales" que beneficiaban a los productores y exportadores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en China y dieron lugar a una ampliación rápida y significativa de su capacidad y su producción de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁸⁹ Recordamos también que la USITC constató que este aumento de la capacidad superó considerablemente el consumo interno en China.⁹⁰ Además, la USITC identificó pruebas obrantes en el expediente que demostraban que las importaciones estadounidenses de productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China aumentaron significativamente durante el período objeto de investigación, de 326.846 kW en 2012 a 2.720.193 kW en 2016.⁹¹ La USITC también reconoció que, a excepción de 2013 (es decir, inmediatamente después de la imposición de la orden *CSPV I*), las importaciones procedentes de China representaron sistemáticamente una fuente importante de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en el mercado estadounidense.⁹² Sobre la base de estas pruebas, contrariamente a la opinión de China, no consideramos que la USITC no demostrara que el aumento de las importaciones fuera atribuible al "aumento de la capacidad de fabricación de productos fotovoltaicos de silicio cristalino de China y a las políticas gubernamentales de China".⁹³

7.38. En consonancia con el argumento de China, observamos que las no parece que las pruebas obrantes en el expediente establezcan una conexión directa entre las "políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales" de China y la expansión de la capacidad

⁸⁶ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 56 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 56.

⁸⁷ Sin resalte en el original.

⁸⁸ Véase la sección 7.2.2 *supra*.

⁸⁹ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 6-7 (donde se hace referencia a las investigaciones del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USDOC) en las que se determinó que se estaban otorgando subvenciones susceptibles de medidas compensatorias a los productores y exportadores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino de China; informe definitivo de la USITC sobre *CSPV I* (Prueba documental USA-11), página I-5; e informe definitivo de la USITC sobre *CSPV II* (Prueba documental USA-12), página I-5). Véanse también la determinación definitiva del USDOC en materia de derechos compensatorios (Prueba documental USA-24); y el memorándum sobre las cuestiones y la decisión relativo a los derechos compensatorios (Prueba documental USA-25).

⁹⁰ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), notas 24, 25 y 29; véase también el informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas IV-20-IV-35.

⁹¹ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página IV-2, cuadro IV-1.

⁹² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 29.

⁹³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 284.

y la producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en terceros países. Sin embargo, no creemos que la ausencia de estas pruebas directas reste fuerza al vínculo que estableció la USITC entre esas políticas, planes y programas y el considerable aumento del volumen de las importaciones procedentes de China. Tampoco consideramos que la pertinencia de las importaciones procedentes de China, o de la conexión entre esas importaciones y las "políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales", se vea menoscabada por el hecho de que el volumen de las importaciones procedentes de China disminuyera en 2016. Como se ha indicado más arriba, las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China fueron sistemáticamente una fuente importante de las importaciones totales de esos productos en el mercado estadounidense.

7.39. Esto nos lleva a la segunda cuestión principal. Como se ha indicado antes, la USITC constató que el aumento general de la capacidad mundial de fabricación de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y la rápida reorganización de las cadenas de suministro mundiales que siguieron a la imposición de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II* formaban parte de la "evolución imprevista de las circunstancias" que tuvo como consecuencia el aumento de las importaciones de esos productos.⁹⁴ En concreto, la USITC constató que, tras la imposición de la orden *CSPV I*, los "rápidos cambios en las cadenas de suministro mundiales y los procesos de fabricación" facilitaron las importaciones en los Estados Unidos de productos no abarcados procedentes de China y el Taipei Chino.⁹⁵ También constató que, tras la imposición de la orden *CSPV II*, los "rápidos cambios en las cadenas de suministro mundiales y los procesos de fabricación" facilitaron las importaciones en los Estados Unidos procedentes de sociedades afiliadas de los productores chinos en terceros países.⁹⁶

7.40. China aduce que la constatación de la USITC a este respecto es deficiente porque a) se basó en una deducción para constatar que los productores afiliados chinos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en terceros países contribuyeron al aumento de las importaciones en los Estados Unidos⁹⁷; y b) no tuvo en cuenta que una parte importante de las importaciones en aumento procedía de Corea, donde ningún productor chino tenía "fábricas de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importantes"⁹⁸ ni "controlaba" el mercado de exportación.⁹⁹ Sin embargo, por las razones que se explican *infra*, no nos convence ninguno de los argumentos de China.

7.41. En cuanto al argumento de China de que fue inapropiado que la USITC dedujera que los productores afiliados chinos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en terceros países contribuyeron al aumento de las importaciones, observamos que la USITC se basó en pruebas que demostraban que las seis mayores empresas productoras de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en China habían aumentado su capacidad mundial durante el período objeto de investigación.¹⁰⁰ Cuatro de esas seis empresas añadieron capacidad de fabricación de células fotovoltaicas de silicio cristalino en uno o más de los siguientes países: Corea, Malasia, los Países Bajos, Tailandia y Viet Nam.¹⁰¹ Entretanto, cuatro de esas seis empresas añadieron capacidad de fabricación de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en uno o más de los siguientes países: el Canadá, Corea, Indonesia, Malasia, Tailandia y Viet Nam.¹⁰² Además, las importaciones procedentes de cuatro países en los que las sociedades afiliadas chinas añadieron capacidad de fabricación de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino (Corea, Malasia, Tailandia y Viet Nam) aumentaron su participación en el consumo aparente en los Estados Unidos, particularmente

⁹⁴ Basándonos en nuestra interpretación del informe suplementario, entendemos que la USITC constató que el aumento de la capacidad mundial de fabricación de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y la rápida reorganización de las cadenas de suministro mundiales, así como la consiguiente ineficacia de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*, constituían en conjunto una explicación independiente de por qué aumentaron las importaciones de esos productos en el mercado estadounidense. Por tanto, no consideramos que el carácter apropiado de la constatación de la USITC relativa a la conexión entre esta evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones dependa de si las pruebas obrantes en el expediente demostraban que la misma evolución de las circunstancias era consecuencia directa de las "políticas industriales, planes quinquenales y otros programas de ayuda gubernamentales" de China.

⁹⁵ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 6-7 y 10.

⁹⁶ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 8-10.

⁹⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 286-287.

⁹⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 294.

⁹⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 297-302.

¹⁰⁰ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 8; e informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 44.

¹⁰¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 40-41 y 44.

¹⁰² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 40-41.

en 2015 y 2016.¹⁰³ En conjunto, las importaciones procedentes de esos países duplicaron con creces su participación en el mercado estadounidense durante el período inmediatamente posterior a la entrada en vigor de las órdenes *CSPV II* en 2015.¹⁰⁴

7.42. Aparte de su argumento acerca de Corea, China no cuestiona ninguna de estas constataciones. Lo que China alega es que fue inapropiado que la USITC dedujera que el aumento de la capacidad de producción de los productores afiliados chinos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en estos países contribuyó al aumento de las importaciones en los Estados Unidos, y afirma que el "aumento de las exportaciones podía haber provenido de otros productores no chinos que operasen en esos países".¹⁰⁵ Sin embargo, a nuestro juicio, aunque esta fuera una posibilidad hipotética, las pruebas circunstanciales en las que se basó la USITC indican otra cosa. De hecho, en consonancia con el argumento de los Estados Unidos, el hecho de que las sociedades afiliadas chinas aumentaran significativamente su capacidad de producción en terceros países en los mismos años en que las importaciones en el mercado de los Estados Unidos procedentes de esos países aumentaron considerablemente nos hace pensar que había una conexión significativa entre estos hechos.¹⁰⁶ Por consiguiente, no estamos de acuerdo con China en que fue inapropiado que la USITC se basara en esas pruebas para constatar que las importaciones en los Estados Unidos aumentaron como consecuencia del aumento de la capacidad mundial y de la rápida reorganización de las cadenas de suministro mundiales, en particular de los productores afiliados chinos que se habían expandido fuera de China en el período 2015-2016.

7.43. Tampoco nos convence el argumento de China relativo a la parte importante de las importaciones en aumento que procedía de Corea. La USITC constató que, tras la imposición de la orden *CSPV II*, las mayores empresas productoras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino de China aumentaron su capacidad mundial de fabricación ampliando las inversiones en sociedades afiliadas en terceros países sin reducir su capacidad en China.¹⁰⁷ Con respecto a Corea, las pruebas obrantes en el expediente indican que Hanwha, un productor de productos fotovoltaicos de silicio cristalino con sede en Corea, también producía estos productos en China a través de la sociedad afiliada Hanwha Qidong¹⁰⁸, y que Hanwha aumentó su producción de estos productos en Corea tras la imposición de la orden *CSPV II*. Basándose en estas circunstancias, y teniendo en cuenta que Hanwha es, por tanto, una sociedad "afiliada china" que aumentó su producción en Corea, no consideramos que el hecho de que ningún productor chino tuviera "fábricas de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importantes"¹⁰⁹ ni "controla[r]a" el mercado¹¹⁰ en Corea contradiga la constatación de la USITC acerca de las actividades de las sociedades afiliadas chinas, contrariamente a lo que argumenta China.

7.44. En cualquier caso, incluso si aceptáramos la afirmación de China de que el hecho de que una parte importante de las importaciones en aumento procediera de Corea no tenía nada que ver con la "evolución imprevista de las circunstancias", no vemos por qué esto restaría fuerza a la constatación de la USITC de que una parte importante de las importaciones también aumentó como consecuencia de la ampliación de las operaciones relativas a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino de las sociedades afiliadas chinas en otros terceros países, en particular Malasia, Tailandia y Viet Nam.¹¹¹ A este respecto, no interpretamos que el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 exija que todo el aumento de las importaciones sea consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias".

¹⁰³ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 8-9.

¹⁰⁴ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 9.

¹⁰⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 237.

¹⁰⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 156.

¹⁰⁷ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 8-10.

¹⁰⁸ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadros IV-16, IV-17 y IV-18. Véase también *ibid.*, nota 38: "Hanwha tiene su sede en Corea, pero el *** de su producción de células y módulos tuvo lugar en China. La primera gran entrada de Hanwha en el sector de la energía solar se produjo en 2010, cuando adquirió el 49,99% de Solarfun, una empresa china que en aquel momento era la cuarta mayor productora de módulos de China. En 2012, Hanwha adquirió la empresa fabricante alemana en quiebra QCells, que tenía producción en Alemania y Malasia". (información suprimida en el original)

¹⁰⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 294.

¹¹⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 297-302.

¹¹¹ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas C-10-C-11; e informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), páginas 7-9 y notas 24, 26-28 y 29-31.

7.45. Sobre la base de lo anterior, rechazamos la alegación de China de que la USITC no demostró de manera apropiada que las importaciones aumentarían "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias".

7.2.3.3 La relación entre el aumento de las importaciones y las "obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos

7.2.3.3.1 Antecedentes de hecho

7.46. En su informe definitivo del personal, la USITC señaló lo siguiente:

Los artículos importados están clasificados en la subpartida 8541.40.60 (números de información estadística 8541.40.6020 ("células solares, ensambladas en módulos o paneles") y 8541.40.6030 ("células solares, los demás")) del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos ("HTS") y han estado exentos del tipo general del derecho desde 1987 como mínimo.¹¹²

7.47. La USITC mencionó que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino recibían el mismo trato arancelario en la nota 10 del informe suplementario:

En este caso, el aumento de las importaciones era atribuible en gran medida al aumento de la capacidad de fabricación de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino de los productores chinos tanto en China como en el resto del mundo.^[9] Los Estados Unidos pertenecieron al GATT desde el 1 de enero de 1948 y han contraído las obligaciones que les corresponden como Miembro de la OMC desde el 1 de enero de 1995, mientras que el Gobierno de China se adhirió a la OMC el 11 de diciembre de 2001. Con anterioridad a la adhesión de China a la OMC, hubo una serie de negociaciones individuales y colectivas con Miembros de la OMC, entre ellos los Estados Unidos, antes de que estos acordaran hacer extensivas a China las ventajas en materia de liberalización del comercio y de acceso a los mercados en el marco de la OMC.^[10]

⁹ Publicación 4739 de la USITC, páginas 40-41, 44-45; y Confidential Injury Views, páginas 54-55, 61-63.

¹⁰ Los artículos importados clasificados en la subpartida 8541.40.60 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos han estado exentos del tipo general del derecho desde 1987 como mínimo. Informe confidencial, página I-52; e informe público, página I-38.¹¹³

7.2.3.3.2 Principales argumentos de las partes

7.48. China presenta una serie de argumentos en apoyo de su alegación de que la USITC no demostró de manera apropiada que las importaciones aumentarían "por efecto de las obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos. En concreto, China alega que la USITC no identificó las obligaciones específicas contraídas por los Estados Unidos¹¹⁴, puesto que el tipo del derecho general nulo aplicado por los Estados Unidos a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino desde 1987 como mínimo no es un "compromiso" ni una "concesión arancelaria" que reflejen una obligación contraída por los Estados Unidos en virtud del artículo II del GATT de 1994 o como resultado de cualquier ronda de negociaciones anterior en el marco del GATT.¹¹⁵ También alega que el informe suplementario de la USITC no analiza en modo alguno el "efecto de" esas obligaciones y de qué manera dieron lugar a un aumento de las importaciones y, en concreto, de qué manera y por qué razón esas obligaciones limitaron la capacidad de los Estados Unidos de responder al aumento de

¹¹² Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página I-38.

¹¹³ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 4.

¹¹⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafos 251, 253 y 255; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 258-268.

¹¹⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 263 y 265; y primera comunicación escrita de China, párrafos 257-258. China también alega que los Estados Unidos no pueden afirmar que *se deduce lógicamente* que la subpartida 8541.40.60 del HTS de los Estados Unidos forme parte de la Lista de los Estados Unidos anexa al GATT de 1994 como su arancel consolidado. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 264).

las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino.¹¹⁶ Para hacerlo, la USITC debía analizar el momento en que se otorgaron las concesiones arancelarias relativas a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino y su magnitud para demostrar que las importaciones aumentaron por efecto de esas obligaciones.¹¹⁷ Por último, China alega que, aunque la USITC identificó como la obligación contraída el tipo arancelario consolidado nulo, los acuerdos abarcados de la OMC permiten a los Miembros imponer medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia. Por consiguiente, no sería necesariamente incompatible con el artículo II del GATT de 1994 utilizar una medida de salvaguardia para elevar los aranceles por encima de los niveles consolidados con objeto de reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones.¹¹⁸

7.49. Además de estos argumentos, China aduce que los Estados Unidos llevan a cabo una racionalización *post hoc* inadmisibles en su defensa del informe de la USITC sobre esta cuestión, y sostiene que los Estados Unidos afirman ahora que el tipo del derecho general nulo era el tipo consolidado efectivo establecido durante las negociaciones del GATT, y que la USITC tenía la intención de remitirse a ese tipo consolidado como la obligación contraída. China aduce que este hecho no se expuso en el informe suplementario de la USITC. Aduce asimismo que los Estados Unidos no señalaron dónde había mencionado la USITC el tipo del derecho consolidado nulo aplicado a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino en el marco del GATT de 1994.¹¹⁹

7.50. Por su parte, los Estados Unidos aducen que la USITC demostró de manera apropiada que el aumento de las importaciones se produjo por efecto de las obligaciones contraídas. A su juicio, en el informe suplementario se indicaba claramente que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino abarcados por la medida de salvaguardia "están clasificados en la subpartida 8541.40.60 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos [y] han estado exentos del tipo general del derecho desde 1987 como mínimo".¹²⁰ Ese "compromiso representa una concesión arancelaria que los Estados Unidos otorgaron como parte de su obligación de consolidar su Lista con arreglo al artículo II del GATT de 1994".¹²¹ Los Estados Unidos sostienen además que, debido a esta concesión, no pudieron elevar los aranceles por encima del nivel consolidado en franquicia arancelaria, para regular el aumento de las importaciones.¹²² Por tanto, la referencia de la USITC a esta concesión establecía que las importaciones aumentaron como consecuencia de las "obligaciones [...] contraídas".¹²³ Por último, los Estados Unidos sostienen que China se equivoca al aducir que, puesto que los Miembros pueden utilizar medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia (si cumplen las condiciones requeridas), las concesiones arancelarias no les impiden elevar los aranceles para reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones.¹²⁴

7.51. Con respecto a la alegación de China de que los Estados Unidos llevan a cabo una racionalización *post hoc*, estos responden aduciendo que "es un hecho incontrovertible que el tipo del derecho de los Estados Unidos para las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio

¹¹⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 282; observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 27 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 206; y respuesta de China a la pregunta 26 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 250.

¹¹⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 266; y respuesta de China a la pregunta 26 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 255-258.

¹¹⁸ Respuesta de China a la pregunta 23 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 229.

¹¹⁹ Respuesta de China a la pregunta 57 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 163.

¹²⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 272-273; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 57 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 91.

¹²¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 272-273; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 57 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 91.

¹²² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 159; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 28 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 82; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 218; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 57 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 91.

¹²³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 269 y 275. Además, los Estados Unidos indican que un tipo arancelario consolidado al 0% es más que suficiente para constituir una limitación a la libertad de un Miembro de elevar sus derechos de aduana propiamente dichos y, en consecuencia, para ser considerado un compromiso *per se* que satisface el requisito establecido en el artículo XIX.1 a) relativo al "efecto de las obligaciones [...] contraídas". (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 175; declaración inicial de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 43; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 26 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 59; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 57 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 91).

¹²⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 161.

cristalino está consolidado al 0%".¹²⁵ Por consiguiente, "[l]o único que se necesita para llevar a cabo esa tarea es una identificación de las líneas arancelarias en cuestión para remitirse a los sistemas de la OMC".¹²⁶

7.2.3.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.52. El artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 establece que las importaciones deben aumentar "por efecto de las obligaciones ... contraídas" por el Miembro que aplica la medida de salvaguardia. Estamos de acuerdo con informes anteriores del OSD en que este requisito puede satisfacerse cuando el Miembro que aplica la medida de salvaguardia identifica una obligación de la OMC que le habría impedido elevar los aranceles sobre el producto en cuestión.¹²⁷

7.53. En el presente asunto, la USITC identificó el trato arancelario nacional dado por los Estados Unidos a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino cuando observó que los productos de ese tipo abarcados por la medida de salvaguardia "están clasificados en la subpartida 8541.40.60 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos [y] han estado exentos del tipo general del derecho desde 1987 como mínimo".¹²⁸ Aunque reconocemos que esa afirmación no establece explícitamente que las obligaciones de los Estados Unidos en el marco de la OMC exigieran otorgar ese trato arancelario, consideramos que el informe suplementario demuestra de manera apropiada que eso era lo que cabía inferir de la afirmación de la USITC.

7.54. Recordamos que, en el informe suplementario, la USITC constató lo siguiente:

En este caso, el aumento de las importaciones era atribuible en gran medida al aumento de la capacidad de fabricación de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino de los productores chinos tanto en China como en el resto del mundo.[⁹] Los Estados Unidos pertenecieron al GATT desde el 1 de enero de 1948 y *han contraído las obligaciones que les corresponden como Miembro de la OMC* desde el 1 de enero de 1995, mientras que el Gobierno de China se adhirió a la OMC el 11 de diciembre de 2001. Con anterioridad a la adhesión de China a la OMC, hubo una serie de negociaciones individuales y colectivas con Miembros de la OMC, entre ellos los Estados Unidos, antes de que estos acordaran hacer extensivas a China *las ventajas en materia de liberalización del comercio y de acceso a los mercados en el marco de la OMC*. [¹⁰]

⁹ Publicación 4739 de la USITC, páginas 40-41, 44-45; y Confidential Injury Views, páginas 54-55, 61-63.

¹⁰ Los artículos importados clasificados en la subpartida 8541.40.60 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos han estado exentos del tipo general del derecho desde 1987 como mínimo. Informe confidencial, página I-52; informe público, página I-38.¹²⁹

7.55. A nuestro juicio, el hecho de que la USITC colocara la nota 10 inmediatamente después de dos frases que se referían a los derechos y obligaciones de los Estados Unidos en el marco de los Acuerdos de la OMC —incluidos los dimanantes de los compromisos contraídos con China en materia de liberalización del comercio y acceso a los mercados después de una serie de negociaciones— refleja razonablemente una conexión entre esos derechos y obligaciones y el trato de franquicia arancelaria otorgado a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino comprendidos en la subpartida 8541.40.60 del HTS de los Estados Unidos.¹³⁰ Por consiguiente, el informe suplementario

¹²⁵ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 57 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 90. (no se reproduce el resalte)

¹²⁶ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 57 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 90.

¹²⁷ Véase la sección 7.2.2 *supra*.

¹²⁸ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), nota 10.

¹²⁹ Informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 4. (sin resalte en el original)

¹³⁰ De manera más general, observamos que el código arancelario utilizado para clasificar las importaciones en el HTS de los Estados Unidos se corresponde con el de la Lista de concesiones de los Estados Unidos en el marco de la OMC. A este respecto, señalamos que el árbitro en el asunto *Estados Unidos - Lavadoras* formuló la siguiente observación fáctica: "En el Sistema Armonizado (SA), las mercancías se clasifican conforme a códigos de 6 dígitos. Los Estados Unidos clasifican las importaciones sobre la base de un sistema de clasificación de 10 dígitos, el Arancel de Aduanas Armonizado (HTS). Los códigos del HTS comparten sus 6 primeros dígitos con los códigos del SA". (Decisión del Árbitro, *Estados Unidos - Lavadoras* (artículo 22.6 - *Estados Unidos*), nota 248. Además, como observó el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, "las listas anexas al GATT de 1994 han pasado a formar parte de la Parte I de dicho

de la USITC indica de manera implícita que el trato de franquicia arancelaria otorgado por los Estados Unidos a esos productos guardaba relación con sus obligaciones en el marco de la OMC. De manera análoga, la colocación de las mismas dos frases inmediatamente después de una frase en la que se explica por qué aumentaron las importaciones establece lógicamente una conexión entre las obligaciones de los Estados Unidos en el marco de la OMC y el aumento de las importaciones durante el período objeto de investigación.

7.56. Si bien reconocemos que la USITC podría haber sido más clara respecto de esta cuestión, consideramos que los aspectos antes mencionados del informe suplementario de la USITC identificaron de manera apropiada una obligación de la OMC que habría impedido a los Estados Unidos elevar sus aranceles sobre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Sobre esta base, consideramos que la USITC demostró de manera apropiada que las importaciones aumentaron "por efecto de las obligaciones [...] contraídas", como exige el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. En consecuencia, rechazamos el argumento de China de que la referencia de la USITC al trato arancelario nacional dado por los Estados Unidos a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino no satisface este requisito y de que el intento de los Estados Unidos de "vincular el tipo general del derecho previsto en su propio Arancel de Aduanas Armonizado a la Lista de los Estados Unidos anexa al GATT de 1994 constituye una racionalización *post hoc*".¹³¹ De hecho, aceptar el argumento de China implicaría un enfoque excesivamente formalista del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y pasaría por alto la conexión establecida en el informe suplementario de la USITC entre las obligaciones de los Estados Unidos en el marco de la OMC y el trato otorgado a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino en su arancel de aduanas nacional.

7.57. Tampoco nos convencen los demás argumentos esgrimidos por China en relación con esta cuestión.

7.58. En primer lugar, contrariamente a la posición de China con respecto al momento en que los Estados Unidos empezaron a aplicar el trato de franquicia arancelaria a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino¹³², no creemos que el hecho de que los Estados Unidos concedieran este trato *antes* de contraer obligaciones en el marco de la OMC (es decir, desde 1987 como mínimo) signifique que no contrajeron obligaciones pertinentes en el sentido del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. A este respecto, consideramos que la USITC actuó acertadamente al señalar que los Estados Unidos contrajeron obligaciones cuando se adhirieron a la OMC y aceptaron someter sus concesiones arancelarias al artículo II del GATT de 1994, un trato que posteriormente se hizo extensivo a China cuando los Miembros aprobaron su adhesión a la OMC.¹³³ A nuestro juicio, obligaciones, y sus consecuencias prácticas (como la incapacidad de elevar los tipos arancelarios por encima del tipo consolidado, no se ven afectadas por el hecho de que el trato arancelario en cuestión existiera antes de que se contrajeran las obligaciones.

7.59. En segundo lugar, no estamos de acuerdo con el argumento de China de que era necesario que la USITC evaluase la magnitud de una concesión arancelaria para determinar si las importaciones aumentaron por efecto de esa obligación.¹³⁴ Si bien es cierto que una concesión arancelaria que conlleve una reducción significativa del tipo del derecho aplicado puede dar lugar a un aumento de las importaciones debido al mayor acceso a los mercados de que se dispone después de la concesión, también es cierto que las concesiones arancelarias en forma de tipos consolidados impiden que los Miembros puedan elevar los tipos arancelarios por encima del tipo consolidado en respuesta a un aumento de las importaciones. La magnitud de la concesión arancelaria no altera este hecho.

Acuerdo, en virtud del párrafo 7 del artículo II del GATT de 1994. Por consiguiente, cualquier concesión o compromiso consignado en la lista de un Miembro está sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo II del GATT de 1994". (Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84).

¹³¹ Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 57 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 99. Al llegar a esta conclusión, observamos que China no ha hecho referencia a pruebas obrantes en el expediente que demuestren —directa o indirectamente— que los Estados Unidos *no* habían contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994 que les habrían impedido elevar los aranceles sobre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.

¹³² Segunda comunicación escrita de China, párrafos 263 y 265; y primera comunicación escrita de China, párrafos 257-258.

¹³³ Véase, por ejemplo, el informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-6), página 4.

¹³⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 266; y respuesta de China a la pregunta 26 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 255-258.

7.60. Por último, no estamos de acuerdo con la afirmación de China de que, dado que los Estados Unidos podían haber aumentado los derechos aplicables a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino mediante la imposición de medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, las "obligaciones contraídas" no impedían a los Estados Unidos elevar los derechos sobre estos productos.¹³⁵ Aunque los Acuerdos de la OMC permiten a los Miembros elevar los aranceles mediante, entre otras cosas, la aplicación de medidas comerciales correctivas en determinadas circunstancias, no vemos por qué la existencia de estos derechos significa que las concesiones arancelarias (es decir, las "obligaciones") no impiden que los Miembros puedan elevar los aranceles en respuesta a un aumento de las importaciones. A este respecto, señalamos que el argumento de China no concuerda con el texto del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, en el que se indica explícitamente que las "obligaciones [...] contraídas" incluyen las "concesiones arancelarias".

7.61. Por las razones expuestas *supra*, rechazamos la alegación de China de que la USITC no demostró de manera apropiada en su informe que las importaciones aumentarían "por efecto de las obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos.

7.2.4 La cuestión de si el Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades competentes de un Miembro a demostrar en su informe publicado que las importaciones aumentaron "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas"

7.62. En las secciones anteriores hemos rechazado las alegaciones de China de que la USITC no demostró de manera apropiada que las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentarían "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones [...] contraídas". Basándonos en estas constataciones, no consideramos necesario resolver la discrepancia entre las partes en relación con la cuestión interpretativa de si el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes de un Miembro hagan esta demostración en su informe publicado.

7.3 La relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave

7.3.1 Antecedentes de hecho generales

7.63. En la investigación en materia de salvaguardias, la USITC adoptó una única definición de producto (productos fotovoltaicos de silicio cristalino) que abarcaba las células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino.¹³⁶ La USITC también determinó que las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino habían aumentado significativamente durante el período objeto de investigación 2012-2016, concretamente a lo largo de la siguiente trayectoria:

Las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentaron un 492,4% entre 2012 y 2016. Aumentaron cada año, pasando de 2,1 millones de kW en 2012 a 3,1 millones de kW en 2013, 4,6 millones de kW en 2014, 8,4 millones de kW en 2015 y 12,8 millones de kW en 2016. Las importaciones como proporción de la producción nacional también aumentaron en general y en todos los años, del 733,9% en 2012 al 948,4% en 2013, el 1.141,0% en 2014, el 1.593,5% en 2015 y el 2.276,2% en 2016.¹³⁷

7.64. Además, la USITC constató que la rama de producción nacional que produce productos fotovoltaicos de silicio cristalino sufrió un daño grave durante el período objeto de investigación. La USITC basó esta determinación en diversos factores relacionados con la situación de la rama de producción nacional y constató, concretamente: a) la inactividad significativa de las instalaciones de producción nacional¹³⁸; b) un grado considerable de desempleo y subempleo¹³⁹; c) la incapacidad de un número significativo de empresas para operar con un nivel de beneficios razonable¹⁴⁰, generar capital suficiente para financiar la modernización de las plantas y el equipo, y mantener los gastos

¹³⁵ Respuesta de China a la pregunta 23 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 229.

¹³⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 13-16.

¹³⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 21. (no se reproducen las notas de pie de página)

¹³⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 31-33.

¹³⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 33-34.

¹⁴⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 34-35.

existentes en concepto de investigación y desarrollo (I+D)¹⁴¹; d) una disminución en las ventas, la participación en el mercado y otros indicadores de explotación¹⁴²; y e) unas condiciones desfavorables en materia de precios.¹⁴³ La USITC observó que la situación de la rama de producción nacional había empeorado particularmente en 2015 y 2016, y parecía seguir empeorando en 2017.¹⁴⁴ La USITC también tuvo en cuenta que el mercado de los Estados Unidos era un centro de referencia para las exportaciones.¹⁴⁵

7.65. Como parte de su determinación de la existencia de daño grave, la USITC reconoció también que determinados factores de daño, como la capacidad, la producción y los envíos de la rama de producción nacional, mejoraron durante el período objeto de investigación.¹⁴⁶ Sin embargo, con respecto a algunos de esos factores, la USITC constató que, como las mejoras no eran proporcionales al aumento de la demanda en el mercado estadounidense, dichos factores apoyaban su conclusión general de que la rama de producción nacional sufrió un daño grave.¹⁴⁷

7.66. China no impugna las determinaciones de la USITC relativas a la definición del producto, el aumento de las importaciones o el daño grave en el presente procedimiento. Más bien, China impugna la determinación de la USITC de que existía una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.¹⁴⁸

7.67. La USITC determinó que existía esa relación de causalidad sobre la base de las siguientes constataciones subsidiarias:

- a. Disminución de los precios y la participación en el mercado: Durante un período de volúmenes sustanciales y crecientes de importaciones de bajo precio, la rama de producción nacional tuvo que reducir los precios y/o anular los aumentos de precios anunciados para competir con los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, que eran altamente sustituibles por los productos fotovoltaicos de silicio cristalino fabricados en los Estados Unidos y tenían en general un precio más bajo. Los precios disminuyeron sustancialmente en 2012, pero se estabilizaron temporalmente como consecuencia de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*. Sin embargo, dado que las importaciones procedentes de fuentes adicionales entraron rápidamente en el mercado estadounidense y aumentaron en volumen, los precios de la rama de producción nacional disminuyeron significativamente a lo largo de 2016, a medida que la participación en el mercado de la rama de producción nacional se reducía a su nivel más bajo.¹⁴⁹ Aunque la rama de producción nacional aumentó sus envíos durante el período objeto de investigación, este aumento general fue ínfimo en comparación con el crecimiento del consumo en los Estados Unidos. Los productores nacionales comunicaron pérdidas de ventas frente a las importaciones de bajo precio de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, y la mayoría de los compradores comunicaron que habían aumentado sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados.¹⁵⁰
- b. Deterioro de las condiciones financieras: La situación financiera de la rama de producción nacional, que registró su peor momento al principio del período objeto de investigación, mejoró mínimamente tras la imposición de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*, pero siguió siendo mala y sufrió un mayor deterioro en 2016, cuando las importaciones

¹⁴¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 35-37.

¹⁴² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 37-38.

¹⁴³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 41-43.

¹⁴⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 43.

¹⁴⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 38-41.

¹⁴⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 32-33 y 37.

¹⁴⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 33 y 37-38 (donde se constató la existencia de esta dinámica, concretamente con respecto al aumento de la capacidad, la producción y los envíos de la rama de producción nacional).

¹⁴⁸ Observamos, no obstante, que China alega que su falta de impugnación no debe interpretarse como una aceptación de la existencia de daño grave. (Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 33 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 4; respuesta de China a la pregunta 33 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 9 -10; segunda comunicación escrita de China, párrafo 17 y nota 25; y respuestas de China a las preguntas 1 (a) y 1 (b) del Grupo Especial de la segunda serie).

¹⁴⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 45-46.

¹⁵⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 49.

alcanzaron su nivel máximo y la participación en el mercado y los precios cayeron de nuevo. En consecuencia, un número considerable de productores nacionales no pudo generar capital suficiente para financiar la modernización de las plantas y el equipo, y un número considerable de ellos no pudo mantener el gasto existente en I+D.¹⁵¹

- c. Indicadores de explotación deficientes: Pese a la necesidad de incrementar la capacidad de la rama de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino para lograr economías de escala, la capacidad y la producción nacionales no aumentaron en la misma medida que la demanda, y la utilización de la capacidad siguió siendo escasa y cayó al final del período objeto de investigación, cuando las importaciones alcanzaron su nivel más alto. Esto dio lugar al cierre de instalaciones, despidos y un aumento de las solicitudes de asistencia para el reajuste del comercio.¹⁵²

7.68. Basándose en esas constataciones, la USITC determinó que "el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional que fabrica productos fotovoltaicos de silicio cristalino sobre la base de una clara relación de causalidad entre ellos".¹⁵³

7.3.2 Prescripciones jurídicas aplicables con respecto a la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave en el marco de los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.69. Las condiciones básicas para aplicar una medida de salvaguardia se enuncian en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias que establece, en su totalidad, lo siguiente:

Un Miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.¹⁵⁴

7.70. En consecuencia, solo podrá aplicarse una medida de salvaguardia a un producto cuando: a) las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad, b) y se realizan en condiciones tales, que c) causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional.

7.71. Las prescripciones relativas al daño grave se detallan en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el artículo 4.1 a) se define el "daño grave" como "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional", mientras que en el artículo 4.1 c) se aclara que una "rama de producción nacional" es "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos".

7.72. Los artículos 4.2 a) y 4.2 b) se refieren específicamente a la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. En su totalidad, establecen lo siguiente:

a) En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un perjuicio grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

¹⁵¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47.

¹⁵² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 47-48.

¹⁵³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 50.

¹⁵⁴ No se reproduce la nota de pie de página.

b) No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

7.73. De conformidad con estas disposiciones, las autoridades competentes de un Miembro deben analizar si el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional. También deben tener en cuenta si hay "otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo [que el aumento de las importaciones] causen daño a la rama de producción nacional" y asegurarse de que el daño causado por esos factores no se "atribu[ya] al aumento de las importaciones".

7.74. En informes anteriores del OSD se ha constatado que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece ningún método específico en cuanto a la forma en que debe determinarse la existencia de una relación de causalidad; en consecuencia, las autoridades competentes de un Miembro tienen facultades discrecionales a este respecto.¹⁵⁵

7.75. Además, al evaluar si se ha cumplido la prescripción relativa a la relación de causalidad del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, en informes anteriores del OSD se ha considerado, entre otras cosas: i) si la tendencia ascendente de las importaciones coincide con las tendencias descendentes de los factores de daño pertinentes, y en caso contrario, si se ha dado una explicación fundada con respecto a por qué, a pesar de ello, los datos muestran una relación de causalidad; y ii) si el análisis de las condiciones de competencia entre el producto nacional y el producto importado demuestra la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave.¹⁵⁶

7.76. En informes anteriores del OSD también se ha constatado que, si las autoridades competentes deciden basar su análisis de la relación de causalidad en la coincidencia entre el aumento de las importaciones y el movimiento a la baja de los factores de daño, "la coincidencia *general*" es lo que importa, y *no* el hecho de que pueda comprobarse la coincidencia, o la falta de coincidencia, respecto de unos pocos factores escogidos. Por lo tanto, la mera presencia de factores de daño positivos no niega necesariamente la existencia de una "coincidencia general".¹⁵⁷ Además, cuando no existe una "coincidencia general", las autoridades competentes pueden demostrar que existe una relación de causalidad si pueden explicar por qué existe no obstante una relación de causalidad.¹⁵⁸

7.77. Por último, en informes anteriores del OSD se ha constatado que, con independencia del método utilizado, para demostrar que el aumento de las importaciones está causando un daño grave, las autoridades competentes deben constatar una contribución "lo bastante clara" de esas importaciones.¹⁵⁹ Sin embargo, *no* es necesario que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño y la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave puede existir aun cuando otros factores contribuyan también, al mismo tiempo, a la situación de la rama de producción nacional.¹⁶⁰

7.78. Puesto que estamos de acuerdo con las constataciones precedentes que figuran en los informes anteriores del OSD, evaluaremos en consecuencia las alegaciones de China contra la determinación de la USITC sobre la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

¹⁵⁵ Informes de los Grupos Especiales, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.96; *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.294 y 10.296; y *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.296.

¹⁵⁶ Véanse también los informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.229 (confirmado por el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145); *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.91; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.232.

¹⁵⁷ Informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.302; *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.101. (no se reproduce el resalte)

¹⁵⁸ Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.303-10.304.

¹⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67.

¹⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67. Véase también el informe del Grupo Especial, *China - Pasta de celulosa*, párrafos 7.26-7.27.

7.3.3 La cuestión de si la USITC actuó de manera incompatible con los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a su determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y el daño grave a la rama de producción nacional

7.3.3.1 Introducción

7.79. Las partes discrepan sobre si la USITC demostró de manera apropiada que el aumento de las importaciones causaba un daño grave a la rama de producción nacional.

7.80. China aduce que la USITC no estableció una "coincidencia general" entre el aumento de las importaciones y los indicadores de daño grave debido a la prevalencia de tendencias positivas significativas del daño durante el período objeto de investigación.¹⁶¹ Sobre la base de informes anteriores del OSD, China sostiene que el hecho de que la USITC no estableciera una "coincidencia general" significaba que estaba obligada a explicar por qué, a pesar de la falta de coincidencia, existía una relación de causalidad, dando una explicación que fuera "concluyente".¹⁶² Según China, la USITC no cumplió esta norma, ya que no explicó de manera apropiada "por qué las tendencias negativas que puedan existir están vinculadas en realidad a las importaciones, y demuestran en realidad que existe el vínculo requerido entre las importaciones y las tendencias".¹⁶³ En este contexto, China sostiene que el análisis de la USITC no tuvo en cuenta debidamente las condiciones fundamentales de competencia en el mercado de los Estados Unidos.¹⁶⁴ China alega que, como consecuencia de esas deficiencias, la explicación dada por la USITC no es "concluyente".¹⁶⁵

7.81. Por su parte, los Estados Unidos alegan que la USITC fundamentó su análisis de la relación de causalidad en las constataciones de que las importaciones aumentaron y de que la rama de producción nacional estaba experimentando un daño grave, que no se impugnan en la presente diferencia.¹⁶⁶ Los Estados Unidos aducen también que, contrariamente a las alegaciones de China, la USITC demostró de manera apropiada que existía una "coincidencia general" entre el aumento de las importaciones y el daño grave cuya existencia había determinado, teniendo en cuenta las tendencias de daño positivas y negativas, así como las condiciones de competencia existentes en el mercado.¹⁶⁷

7.82. Para empezar, observamos que la USITC determinó que el aumento de las importaciones causaba un daño grave a la rama de producción nacional sobre la base de una coincidencia entre el aumento de las importaciones y una serie de factores de daño, así como de las condiciones de competencia entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales y los importados. Como se ha indicado *supra*, la USITC identificó factores de daño que seguían una tendencia a la baja y factores de daño fluctuantes o positivos y consideró que, examinados a la luz de las condiciones de competencia, apoyaban su determinación de que el aumento de las importaciones causaba un daño grave a la rama de producción nacional.

¹⁶¹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 111-115; respuesta de China a la pregunta 2 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 11: "China aduce que no hay una coincidencia general en la investigación subyacente porque aun cuando las importaciones aumentaron, factores de daño significativamente importantes como la producción estadounidense de células y módulos, la capacidad de producción, la utilización de la capacidad con respecto a las células, los envíos estadounidenses, el empleo en la fabricación de células, así como los gastos de capital y los resultados financieros, *mejoraron* efectivamente". (no se reproducen las notas de pie de página; con resalte en el original) Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafos 56-57.

¹⁶² Primera comunicación escrita de China, párrafos 116-125. Para consultar un panorama general de la estructura de las alegaciones de China relativas a la relación de causalidad, véase la primera comunicación escrita de China, párrafos 106-110; y la segunda comunicación escrita de China, párrafos 13-18.

¹⁶³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 126.

¹⁶⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 54; y primera comunicación escrita de China, párrafos 130-132.

¹⁶⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafos 116-125; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 51-55.

¹⁶⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 109-111.

¹⁶⁷ Para una reseña de la respuesta de los Estados Unidos a las alegaciones de China relativas a la relación de causalidad, véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 112-113; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 22-30.

7.83. China aduce que la presencia de tendencias positivas del daño durante el período objeto de investigación significa que no hubo una "coincidencia general" entre el aumento de las importaciones y los factores de daño grave.¹⁶⁸ No estamos de acuerdo. A nuestro juicio, la mera presencia de tendencias positivas o la falta de una correlación perfecta entre el aumento de las importaciones y las tendencias del daño grave no excluyen necesariamente la existencia de una "coincidencia general".¹⁶⁹ Además, contrariamente a la opinión de China, consideramos que nuestra evaluación de si la USITC demostró de manera apropiada que existía una "coincidencia general" requiere que tengamos en cuenta todo el contexto de la determinación de la USITC sobre la relación de causalidad, y concretamente la importancia relativa de determinados factores de daño para la relación de causalidad general. Basamos este entendimiento en el hecho de que determinados factores de daño pueden ser menos pertinentes debido a las condiciones de competencia existentes en el mercado o a la naturaleza del daño grave constatado, y por lo tanto son menos pertinentes para la cuestión de si existe una coincidencia *general* entre el aumento de las importaciones y el daño grave.¹⁷⁰

7.84. China aduce además que, debido a la falta de una "coincidencia general", la USITC estaba obligada a dar una "explicación concluyente de por qué existe una relación de causalidad a pesar de la falta de coincidencia".¹⁷¹ Sobre la base de esta prescripción, China mantiene que la USITC también estaba obligada a dar una explicación "concluyente" para justificar la vinculación que había constatado entre el aumento de las importaciones y factores de daño específicos.¹⁷² También discrepamos sobre este particular. Como ya se ha indicado, en informes anteriores del OSD se ha constatado que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece ningún requisito metodológico específico con respecto al análisis de la relación de causalidad siempre que las autoridades competentes de un Miembro proporcionen una explicación razonada y adecuada que demuestre la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.¹⁷³ Esta norma sigue siendo la misma con independencia de que se haya demostrado la existencia de una "coincidencia general" entre el aumento de las importaciones y los factores pertinentes de daño grave. Si bien puede ser más difícil, como cuestión de hecho, demostrar la existencia de una relación de causalidad cuando un número significativo de factores de daño son positivos, rechazamos la idea de que en esas circunstancias sería aplicable un criterio jurídico más estricto. Más bien, para ser razonada y adecuada, la explicación que demuestre la relación de causalidad tendría que tener debidamente en cuenta cualquier factor de daño positivo.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafos 111-115; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 46-50.

¹⁶⁹ Coincidimos con los informes anteriores del OSD que han abordado esta cuestión. Véanse los informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.302; *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.101; y *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafo 7.244 (confirmado en apelación; véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafos 244-248).

¹⁷⁰ A este respecto, señalamos que el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Neumáticos (China)* constató que era apropiado para la USITC "respaldar su determinación de 'causa importante' con una constatación de coincidencia general entre una tendencia al alza de las importaciones sujetas a investigación procedentes de China y las tendencias a la baja de los factores de daño *pertinentes*". (Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafo 7.234 (sin resalte en el original)). En el mismo asunto, el Órgano de Apelación observó, en un sentido similar, que "[n]o creemos que un solo factor de daño deba ser determinante, siempre que el análisis de la correlación efectuado por las autoridades investigadoras ofrezca una explicación razonada y adecuada de una determinación de que las importaciones sujetas a investigación son una causa importante de daño importante para la rama de producción nacional". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafo 246).

¹⁷¹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 25 y 116 (donde se citan los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.308). Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafos 51-52.

¹⁷² Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de China, párrafos 18, 91, 102, 115 y 119-120.

¹⁷³ Informes de los Grupos Especiales, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.96; *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.294 y 10.296; y *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.296. En este contexto, no estamos de acuerdo con el argumento de China de que, como consecuencia de la "elección" de la USITC de llevar a cabo un análisis de la coincidencia, la USITC estaba obligada a "demostrar primero la existencia de tal coincidencia general, y después dar una explicación razonada y adecuada de su constatación de relación de causalidad", que debe ser "concluyente" porque "no estableció la existencia de una coincidencia general". (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 51).

¹⁷⁴ China admite efectivamente este punto. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 29: "[p]ara que quede claro, pedir que la explicación sea 'concluyente' no significa que los grupos especiales —o China— interpreten que hay requisitos adicionales en el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, o un 'criterio más estricto' en el marco del artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, como alegan los Estados Unidos. Se trata únicamente del reflejo de la prescripción de que la explicación sea 'razonada y adecuada' en

7.85. Con arreglo a estas consideraciones, nuestro análisis *infra* se centra en la cuestión de si China ha demostrado que la determinación de la USITC de que "el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional" no abordó de manera apropiada los factores de daño pertinentes ni tuvo en cuenta las condiciones de competencia existentes en el mercado estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. En la sección 7.3.3.2, nos ocupamos de la cuestión de si China ha establecido que la USITC no dio una explicación razonada y adecuada que vinculase el aumento de las importaciones con los factores de daño negativos. Los hacemos abordando en primer lugar las constataciones de la USITC relativas a determinadas condiciones fundamentales de competencia antes de tratar las constataciones específicas de la USITC sobre la relación entre el aumento de las importaciones y los factores de daño específicos negativos que existían durante el período objeto de investigación, a saber, condiciones desfavorables en materia de precios, pérdida de participación en el mercado, deterioro de los resultados financieros y cierres de fábricas. Seguidamente, en la sección 7.3.3.3, abordamos la cuestión de si China ha establecido que la USITC no concilió de manera apropiada los factores aparentemente positivos de daño que existían durante el período objeto de investigación con su determinación de que el aumento de las importaciones causaba un daño grave a la rama de producción nacional, centrándonos en las constataciones específicas de la USITC relativas al aumento de la capacidad, la producción y los envíos de la rama de producción nacional; el empleo; así como los gastos de capital, los gastos en concepto de I+D, y el valor de los activos de producción. Por último, en la sección 7.3.3.4 concluimos abordando la cuestión de si China ha establecido que la determinación general de la relación de causalidad formulada por la USITC no cumplió las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.3.3.2 Las constataciones de la USITC sobre la relación entre el aumento de las importaciones y los factores negativos de daño grave

7.86. Como se ha indicado antes, China sostiene que la USITC no explicó de manera apropiada por qué las tendencias negativas estaban vinculadas con las importaciones, a fin de demostrar la existencia de una "coincidencia general" entre las importaciones y las tendencias.¹⁷⁵ Según China, la USITC sobrestimó la importancia de las tendencias negativas habida cuenta de las condiciones de competencia y por lo tanto no dio una explicación "concluyente" para justificar la existencia de una relación de causalidad.¹⁷⁶ Los Estados Unidos responden a esas alegaciones aduciendo que la USITC dio una explicación razonada y adecuada que demostraba una coincidencia general entre el aumento de las importaciones y las tendencias negativas del daño que tuvo en cuenta las condiciones pertinentes del mercado estadounidense.¹⁷⁷

7.87. A continuación, abordamos esta discrepancia considerando en primer lugar los argumentos de las partes relativos al análisis de las condiciones de competencia en el mercado estadounidense realizado por la USITC, y nos centramos en las cuestiones fundamentales de la segmentación del mercado y la sustituibilidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados. Abordamos esas condiciones de competencia al principio, pues se refieren directamente a varios aspectos de la discrepancia entre las partes en relación con el análisis realizado por la USITC. Después de hacerlo, nos ocupamos de la discrepancia entre las partes acerca del análisis realizado por la USITC de la relación entre el aumento de las importaciones y los factores de daño específicos negativos que existían durante el período objeto de investigación, a saber, condiciones desfavorables en materia de precios, pérdida de participación en el mercado, deterioro de los resultados financieros y cierres de fábricas.

7.3.3.2.1 Condiciones fundamentales de competencia

7.88. Las partes discrepan sobre si en el análisis de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave realizado por la USITC se tuvieron en cuenta de manera apropiada las condiciones de competencia existentes en el mercado estadounidense.

un contexto en que no haya coincidencia en las tendencias, y del modo en que debería aplicarse dicha prescripción en esa situación hipotética" (no se reproduce la nota de pie de página)).

¹⁷⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafos 126-127.

¹⁷⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 87-90. Véase también la primera comunicación escrita de China, párrafos 158-159.

¹⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 114-116.

7.89. China aduce que la USITC no tuvo debidamente en cuenta condiciones fundamentales de competencia que inclinaban la balanza a favor de una constatación de que no existía relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.¹⁷⁸ Según China, el tamaño relativamente pequeño de la rama de producción nacional y el crecimiento explosivo de la demanda "atenuaron en gran medida la posibilidad de que los cambios en las importaciones afectaran a la rama de producción nacional".¹⁷⁹ China sostiene que esto sucedió en particular porque la rama de producción nacional se centró en los segmentos residencial y comercial del mercado estadounidense, mientras que el crecimiento explosivo de la demanda tuvo lugar en el segmento de servicios públicos.¹⁸⁰ China alega que, como consecuencia de esta segmentación, así como de las diferencias en las características de los productos y las preferencias de los clientes, la rama de producción nacional no estuvo en condiciones de suministrar productos fotovoltaicos de silicio cristalino que fueran sustituibles por importaciones.¹⁸¹ China mantiene que por estas razones, más que por la competencia de las importaciones de bajo precio, la rama de producción nacional no pudo aprovechar el crecimiento en el mercado estadounidense durante el período objeto de investigación.¹⁸²

7.90. Los Estados Unidos impugnan la descripción que hace China de esas condiciones de competencia en el mercado estadounidense. Según los Estados Unidos, "el argumento de China de que la rama de producción nacional no tenía capacidad para satisfacer el aumento de la demanda no se sostiene porque no tiene en cuenta que el propio aumento de las importaciones entorpeció directamente la capacidad de la rama de producción nacional para competir con las importaciones de bajo precio en primer lugar".¹⁸³ En este contexto, los Estados Unidos mantienen que la USITC constató debidamente que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados competían en los segmentos residencial, comercial y de servicios públicos¹⁸⁴, y también que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados eran "altamente sustituibles".¹⁸⁵

7.91. En general, no nos convence el argumento de China de que las condiciones fundamentales de competencia (más que el aumento de las importaciones) significaron que la rama de producción nacional no pudo aprovechar el crecimiento del mercado interno. Como cuestión inicial, no vemos por qué el pequeño tamaño de la rama de producción nacional en relación con el conjunto del mercado estadounidense demuestra necesariamente que la rama de producción nacional no se habría visto afectada por el considerable aumento de las importaciones que tuvo lugar durante el período objeto de investigación. Esto es particularmente así porque la USITC constató que la rama de producción nacional tenía una importante capacidad no utilizada¹⁸⁶ y el aumento de las importaciones le impidió incrementar significativamente su capacidad para ser más competitiva.¹⁸⁷ Además, al centrarse en el considerable crecimiento del segmento de servicios públicos, el argumento de China relativo a las condiciones de competencia no tiene en cuenta las constataciones de la USITC de que los segmentos residencial y comercial del mercado también crecieron

¹⁷⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 54.

¹⁷⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 54; y primera comunicación escrita de China, párrafos 130-132.

¹⁸⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 54 ("el crecimiento explosivo de la demanda en el segmento de servicios públicos explica el aumento de las importaciones, que se centraron en cubrir esa demanda no satisfecha. La rama de producción nacional, relativamente pequeña, centrada en los segmentos residencial y comercial, simplemente no pudo satisfacer esta demanda de rápido crecimiento"), párrafo 96 ("[s]i las importaciones pueden responder mejor a la evolución de las necesidades porque la rama de producción nacional no puede ofrecer los productos que demanda un mercado creciente, debido a que se ha centrado en un segmento diferente del mercado y a la consiguiente falta de sustituibilidad de los productos, las importaciones podrían crecer más rápidamente que la rama de producción nacional competidora"), y epígrafe de la sección II.B.2.b.iii ("La rama de producción estadounidense decidió centrarse en los segmentos residencial y comercial, renunciando al segmento de servicios públicos que era más rentable"); y primera comunicación escrita de China, párrafos 134-137.

¹⁸¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 97-101. Véase también la primera comunicación escrita de China, párrafos 138-139.

¹⁸² Véanse las notas 180 y 181 *supra*.

¹⁸³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119. Véase también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 31-36.

¹⁸⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 121-125; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 31-50.

¹⁸⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 51-65.

¹⁸⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 261; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas III-10-III-13.

¹⁸⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 60-61.

considerablemente durante el período objeto de investigación.¹⁸⁸ Más allá de estas deficiencias, como se explica *infra*, no consideramos que China haya demostrado que la USITC incurriera en error al constatar que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados competían en los segmentos residencial, comercial y de servicios públicos y eran "altamente sustituibles". Por lo tanto, no consideramos que China haya establecido que, como cuestión general, la determinación de la relación de causalidad formulada por la USITC fuera deficiente como resultado de no haber tenido en cuenta esas condiciones de competencia.

7.3.3.2.1.1 Segmentación en el mercado estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino

7.92. En su informe definitivo, la USITC constató que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino se venden en los tres principales segmentos del mercado estadounidense, es decir, los segmentos residencial, comercial y de servicios públicos:

La inmensa mayoría de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino vendidos en el mercado estadounidense están conectados a la red eléctrica, aunque algunos productos fotovoltaicos de silicio cristalino se venden para aplicaciones no conectadas a la red. Hay tres segmentos del mercado conectados a la red —residencial, no residencial/comercial, y de servicios públicos— aunque se solapan en cierta medida. El tamaño de las instalaciones varía en función del segmento, pero en general ha crecido con el tiempo en cada segmento debido a la combinación de una mayor eficiencia de las células (más kW/célula) y/o un mayor tamaño de las instalaciones (más módulos/instalación).

Las instalaciones anuales en los Estados Unidos de sistemas fotovoltaicos conectados a la red pasaron de 3.373 MW en 2012 a 14.762 MW en 2016, lo que representó un incremento del 338%. Cada uno de esos tres segmentos conectados a la red experimentó un crecimiento considerable, tanto en el número de instalaciones como en la potencia total de los proyectos de instalación, durante el período objeto de investigación. En diciembre de 2016, había instalada una capacidad de generación fotovoltaica para servicios públicos superior a 19.770 MW en todos los Estados Unidos, que representaba el 60% de la totalidad de las instalaciones solares fotovoltaicas del país (incluidas las de lámina delgada).

Desde 2009 —el primer año del período examinado en las investigaciones en materia de derechos antidumping y compensatorios CSPV I— se ha producido un desplazamiento en la distribución de las ventas entre los tres segmentos. En 2009, la mayor participación en el mercado correspondía al segmento comercial, seguido por los segmentos residencial y de servicios públicos, mientras que durante todo el período objeto de investigación de 2012 a 2016 de la investigación en materia de salvaguardias en cuestión, los servicios públicos fueron el mayor segmento del mercado estadounidense, seguido por los segmentos residencial y comercial. Durante el período objeto de investigación, tanto la rama de producción nacional como los importadores vendieron productos fotovoltaicos de silicio cristalino en el mercado estadounidense a distribuidores, instaladores residenciales y comerciales y a clientes de los servicios públicos. La gran mayoría de los envíos de la rama de producción nacional había abastecido a los instaladores residenciales y comerciales en 2016, mientras que la mayoría de los envíos de importaciones se habían destinado al segmento de servicios públicos.¹⁸⁹

7.93. En el informe definitivo del personal, la USITC explicó también lo siguiente:

En general, los productos fotovoltaicos de silicio cristalino se venden en los Estados Unidos a distribuidores, a instaladores residenciales y comerciales, y a servicios públicos/promotores. Durante el período objeto de investigación, los productores nacionales vendieron productos fotovoltaicos de silicio cristalino a todos los canales de

¹⁸⁸ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-1 y gráfico V-1; e informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 58.

¹⁸⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 27-28. (no se reproducen las notas de pie de página)

distribución, pero vendieron a distribuidores la mayoría de sus productos (la mayoría de los cuales se vendieron después a instaladores residenciales) y una cantidad sustancial a instaladores comerciales. ... La mayoría de las ventas de productos importados por importadores estadounidenses se realizaron a servicios públicos/promotores, y una cantidad sustancial se destinó a instaladores comerciales y residenciales.¹⁹⁰

7.94. China impugna la constatación de la USITC de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados competían en los segmentos residencial, comercial y de servicios públicos del mercado estadounidense.

7.95. Con respecto a los segmentos residencial y comercial, China aduce que la USITC no analizó con precisión ni la medida en que competían los productos nacionales e importados en los segmentos residencial y comercial ni las pruebas obrantes en el expediente que mostraban que factores distintos de los precios limitaron la competencia entre los productos nacionales y los importados.¹⁹¹ Sin embargo, en consonancia con la respuesta de los Estados Unidos a los argumentos de China¹⁹², no consideramos que las pruebas obrantes en el expediente respalden la opinión de que solo existía una competencia "limitada" entre los productos nacionales y los importados en los segmentos residencial y comercial del mercado.¹⁹³ Por el contrario, sobre la base de las pruebas presentadas por los productores e importadores estadounidenses en relación con sus envíos comerciales, la USITC constató que la mayoría de los productos nacionales se vendía a los segmentos residencial y comercial, a los que también se vendía una cantidad sustancial de las importaciones.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página I-28. (no se reproducen las notas de pie de página)

¹⁹¹ Respuesta de China a la pregunta 3 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 14-21; y respuesta de China a la pregunta 4 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 22-30. Véanse también la respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 36-38; y la segunda comunicación escrita de China, párrafo 98. China señala la diferencia entre los requisitos tecnológicos de los segmentos residencial y comercial, que normalmente utilizan módulos de 60 células, y los del segmento de servicios públicos, que por lo general emplea módulos de 72 células.

¹⁹² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 37-38; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 6-7; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 25-26. Véase también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 122.

¹⁹³ En particular, China no explica por qué el tamaño relativamente pequeño de la rama de producción nacional y el aumento de la demanda en los segmentos residencial y comercial del mercado muestran que los productos nacionales y los importados no competían de manera significativa. Para respaldar su posición, China se basa en la capacidad limitada de la rama de producción nacional y en su incapacidad para abastecer a todo el mercado durante el período objeto de investigación, así como en las diferencias tecnológicas entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino que normalmente se requieren en los diferentes segmentos. (Véanse, por ejemplo, la respuesta de China a la pregunta 3 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 16-19; la respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 36-38; y la segunda comunicación escrita de China, párrafo 98). Sin embargo, a nuestro juicio, estas pruebas no demuestran que los productos nacionales y los importados no compitieran en los segmentos residencial y comercial.

Además, no consideramos que fuera necesario que la USITC definiera con mayor precisión la medida en que competían los productos nacionales y los importados en los segmentos residencial y comercial del mercado. Como ya se ha indicado, la USITC constató que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados se vendían a segmentos de mercado superpuestos a través de canales de distribución coincidentes, en particular a instaladores residenciales y comerciales, constatación que contaba con el apoyo de las respuestas al cuestionario que recibió de productores e importadores nacionales. Sobre la base de esas pruebas, no consideramos que fuera inapropiado que la USITC constataste que los productos nacionales y los importados competían ambos en los segmentos residencial y comercial del mercado. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 29-30; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página I-28).

Además, China no explica por qué los factores distintos de los precios que menciona establecen que los productos importados tenían una clara ventaja competitiva con respecto a los productos nacionales, de modo que los productos nacionales e importados no competían por las ventas a instaladores residenciales y comerciales. Aunque China hace referencia a pruebas que establecen en general que los factores distintos de los precios eran pertinentes para los compradores estadounidenses de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, no consideramos que esto demuestre que los productos nacionales e importados no competían por las ventas en los segmentos residencial y comercial del mercado estadounidense. (Respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie; y respuesta de China a la pregunta 38 1) del Grupo Especial de la tercera serie).

¹⁹⁴ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página I-28.

7.96. Con respecto al segmento de servicios públicos, China sostiene que la USITC se centró indebidamente en los "casos limitados de competencia en el segmento de pequeños servicios públicos", que no bastaban para respaldar una constatación de que la rama de producción nacional competía en el segmento de servicios públicos en su totalidad.¹⁹⁵ China aduce asimismo que el análisis de la competencia realizado por la USITC en el segmento de "pequeños servicios públicos" fue "absolutamente insuficiente" a la luz de las pruebas obrantes en el expediente que mostraban que la rama de producción nacional no era competitiva ni siquiera en esta parte del mercado por razones ajenas a las importaciones.¹⁹⁶ En respuesta a esos argumentos, los Estados Unidos sostienen que China no desacredita la pertinencia de las constataciones de la USITC.¹⁹⁷

7.97. En consonancia con la posición de los Estados Unidos, no nos convence la alegación de China de que fue inapropiado que la USITC constatará que la rama de producción nacional competía en el segmento de servicios públicos.¹⁹⁸ Si bien la USITC constató que la mayoría de las importaciones se enviaba al segmento de servicios públicos, también constató que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales se vendían a clientes del sector de servicios públicos.¹⁹⁹ Como han señalado los Estados Unidos²⁰⁰, respaldan esta constatación pruebas obrantes en el expediente que indican lo siguiente: a) que el segmento de servicios públicos comprendía proyectos de una capacidad de 1 MW o superior²⁰¹ y que esos proyectos tenían un tamaño medio de 4,9 MW durante el período objeto de investigación²⁰²; y b) que la rama de producción nacional era capaz de abastecer a proyectos de servicios públicos mayores de 1 MW, y de hecho participó en ellos.²⁰³

7.98. Además, al rechazar el argumento de los declarantes de que la rama de producción nacional se centró en los segmentos residencial y comercial y decidió no competir por las ventas en el segmento de servicios públicos hasta más avanzado el período objeto de investigación, la USITC constató que la rama de producción nacional había participado en licitaciones en el segmento de servicios públicos.²⁰⁴ La USITC también constató que, durante todo el período objeto de

¹⁹⁵ Respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 46-49. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 115.

¹⁹⁶ Respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 49; y respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 40-43. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 112. Señalamos asimismo que, como parte de su alegación relativa a la no atribución según la cual "[l]a USITC realizó un análisis insuficiente y contradictorio de la participación de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos", China aduce que la rama de producción solo participó "en medida limitada en los proyectos más pequeños", de menos de 10 MW, que representaban "aproximadamente el 15-20% del mercado". (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 151).

¹⁹⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 46-49 y 54; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 124-125. En particular, los Estados Unidos sostienen que China se equivoca al afirmar que la USITC no evaluó la competencia en el segmento de servicios públicos del mercado en su totalidad, ya que la USITC "examinó el efecto de las importaciones en ventas que los productores nacionales podían abastecer y también en ventas que no podían abastecer, incluidas ventas para proyectos de gran volumen. Al hacerlo, tuvo en cuenta las condiciones de competencia existentes en el mercado y explicó cabalmente cómo, en ese contexto, el aumento de las importaciones causó un daño grave en todo el segmento de servicios públicos". (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 46). En este sentido, los Estados Unidos sostienen que China pasa por alto o no desacredita las pruebas obrantes en el expediente que demuestran que la rama de producción nacional competía de hecho en el segmento de servicios públicos.

¹⁹⁸ En consecuencia, rechazamos el argumento de China de que no explicó por qué "su análisis unitario era válido para cada uno de los tres segmentos del mercado descritos en su determinación que no estaban sujetos a las mismas condiciones de competencia". (Respuesta de China a la pregunta 37 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 28-33).

¹⁹⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 27-28.

²⁰⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 47.

²⁰¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 334 (donde se indica que, según la Administración de Información sobre la Energía de los Estados Unidos, "los proyectos de servicios públicos se definen como aquellos que tienen una capacidad de 1 MW y superior"); y escrito anterior a la audiencia presentado por la SEIA (Prueba documental CHN-20), página 19 y nota 49.

²⁰² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 334; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página I-27.

²⁰³ Transcripción de la audiencia de la USITC relativa al daño (Prueba documental CHN-9), páginas 163-165.

²⁰⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 59; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-3 y nota 13. Véanse también el escrito posterior a la audiencia presentado por Suniva relativo al daño (Prueba documental USA-17), prueba 9, páginas 1-2; y el escrito posterior a la audiencia presentado por Solar World relativo al daño (Prueba documental USA-16), prueba 1, página 23. Observamos asimismo que Suniva hizo referencia a la parte del segmento de servicios públicos en la que competía como el mercado de "pequeños servicios públicos". (Informe definitivo de la USITC

investigación, la rama de producción nacional produjo los tipos de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino que normalmente requerían las instalaciones de servicios públicos (en particular los módulos de 72 células, que pasaron a ser la norma para las instalaciones de servicios públicos en 2013-2014).²⁰⁵ Esas constataciones informaron la conclusión de la USITC de que la rama de producción nacional "vendió o intentó vender productos fotovoltaicos de silicio cristalino al segmento de servicios públicos durante todo el período objeto de investigación" y "trató claramente de competir" en el segmento de servicios públicos.²⁰⁶

7.99. Tampoco nos convencen las supuestas pruebas en contrario a que hace referencia China. En particular, China aduce que la USITC no tuvo en cuenta debidamente el menor tamaño de la rama de producción nacional²⁰⁷ ni las reclamaciones de participantes en el mercado en las que se identificaban casos en que la rama de producción nacional supuestamente no pudo atender pedidos específicos o no pudo satisfacer de otro modo las necesidades o expectativas de los clientes.²⁰⁸ A nuestro juicio, sin embargo, la supuesta incapacidad de la rama de producción nacional para abastecer a proyectos de gran escala en el segmento de servicios públicos no hace inapropiada la constatación de la USITC de que la rama de producción nacional compitió no obstante en el segmento de servicios públicos sobre la base de la capacidad que tenía.²⁰⁹ Además, algunas de las reclamaciones a que hace referencia China muestran que la rama de producción nacional realizó ventas a clientes del segmento de servicios públicos.²¹⁰ Por consiguiente, no consideramos que esas declaraciones apoyen la opinión de China de que la rama de producción nacional no participó en el segmento de servicios públicos o menoscaban de otro modo la pertinencia de la constatación de la USITC sobre este punto.²¹¹

7.100. Por último, en relación con el argumento de China de que era inadecuado que la USITC se basara en los "casos limitados de competencia en el segmento de pequeños servicios públicos" para respaldar su constatación de que la rama de producción nacional competía en el segmento de servicios públicos en su totalidad, observamos lo siguiente. El artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que se demuestre la existencia de daño grave con respecto al *conjunto* de la rama de producción nacional, mientras que el artículo 2.1 estipula que pueden aplicarse medidas de salvaguardia con respecto a un "producto" cuando "las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". Por lo tanto, cuando un solo "producto" es objeto de investigación, las autoridades competentes solo están obligadas a realizar un único análisis de la relación de causalidad; no están obligadas a realizar análisis desglosados en los que deba demostrarse la existencia de un daño grave y una relación de

(Prueba documental CHN-2), páginas 59-60; y transcripción de la audiencia de la USITC relativa al daño (Prueba documental CHN-9), página 101).

²⁰⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

²⁰⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 58-61. A este respecto, señalamos que la USITC constató que, con independencia de la presencia de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos, "el gran volumen de las importaciones a precios bajos y decrecientes repercutió desfavorablemente en los resultados financieros de la rama de producción nacional, lo que dificultaba que la rama de producción nacional incrementase la capacidad a una escala que la hiciese más competitiva en ese segmento, aun cuando lograrse desarrollar e incluso promover productos innovadores que el segmento de los servicios públicos y otros segmentos requerían". (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 60-61). Estas constataciones muestran que el análisis de las condiciones de competencia realizado por la USITC no se limitó al segmento de "pequeños servicios públicos", contrariamente a la opinión de China. (Respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 46).

²⁰⁷ Respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 35, 41 y 48.

²⁰⁸ Respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 49; y respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 40-43.

²⁰⁹ China parece admitir este punto cuando observa, en el contexto de su alegación relativa a la no atribución, que la rama de producción nacional participó en proyectos de menos de 10 MW, que representaban "aproximadamente el 15-20% del mercado". (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 151).

²¹⁰ Respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 49; y respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 40-43.

²¹¹ A este respecto, coincidimos con la observación de los Estados Unidos de que las pruebas a que hace referencia China no "arrojan dudas sobre la razonabilidad de la constatación de la Comisión de que la rama de producción nacional era competitiva en la parte del segmento de servicios públicos a la que podía abastecer". (Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 28).

causalidad con respecto a cada segmento del mercado.²¹² En este contexto, no consideramos que sea necesario analizar la competencia, o constatar su existencia, en subsegmentos específicos del mercado, siempre que en el análisis se tengan debidamente en cuenta, en general, las condiciones de competencia.²¹³

7.101. En el asunto que nos ocupa, la USITC adoptó una única definición de producto, que China no impugna en el presente procedimiento. Además, como hemos constatado antes, China no ha demostrado que fuera inapropiado que la USITC constatará que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados competían por las ventas en los segmentos residencial y comercial del mercado estadounidense, así como en una parte del segmento de servicios públicos.²¹⁴ Observamos también que, durante el período objeto de investigación, los tres segmentos del mercado crecieron considerablemente²¹⁵ y la rama de producción nacional tuvo una capacidad de producción no utilizada significativa.²¹⁶ Sobre la base de esas circunstancias, no consideramos que la participación limitada de la rama de producción nacional en una parte del segmento de servicios públicos menoscabase la capacidad del aumento de las importaciones para afectar desfavorablemente a la rama de producción nacional en su conjunto. Por consiguiente, no consideramos que el análisis de las condiciones de la competencia realizado por la USITC, o de la relación de causalidad en términos más generales, sea erróneo a este respecto, contrariamente a la opinión de China.

7.3.3.2.1.2 Sustituibilidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados

7.102. La USITC también constató que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados eran "altamente sustituibles" sobre la base de las siguientes consideraciones:

A lo largo del período objeto de investigación, los importadores y los productores estadounidenses realizaron envíos comerciales de una amplia variedad de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, principalmente en forma de módulos. Los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados y fabricados en los Estados Unidos se vendían con diferentes potencias y eficiencias de conversión, y los módulos se vendían en formatos de 60 y 72 células. Los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados y fabricados en los Estados Unidos también se vendían a segmentos de mercado superpuestos a través de canales de distribución coincidentes, en particular a instaladores residenciales y comerciales. En el mercado estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, los compradores tienen en cuenta varios factores en sus decisiones de compra, pero el precio sigue siendo un factor importante. Además, la mayoría de los productores, importadores y compradores estadounidenses informaron de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en los Estados Unidos

²¹² Se ha adoptado este enfoque en anteriores procedimientos de solución de diferencias relativos a medidas de salvaguardia. (Informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.137; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.58). Señalamos además que China está de acuerdo con este enfoque general, aunque sostiene que el análisis de la relación de causalidad "debe tener en cuenta la existencia y la pertinencia fáctica de segmentos de mercado diferentes". (Respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 24-26).

²¹³ A este respecto, recordamos que el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que un Miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia si ha determinado que las importaciones han aumentado "en *condiciones tales* que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". (sin resalte en el original) Por tanto, no consideramos que el Acuerdo sobre Salvaguardias establezca una prescripción independiente de definir con precisión las condiciones de competencia entre los productos nacionales y los importados. Más bien, requiere que las condiciones de competencia se tengan debidamente en cuenta en el análisis de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. (Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.190 (donde se señala que las condiciones de competencia "deben ser tales que hagan posible que ese aumento de las cantidades cause un daño grave o una amenaza de daño grave")). En términos más generales, observamos que la frase "y [...] en condiciones tales" se ha interpretado anteriormente en el sentido de que "no establece un criterio adicional ni un requisito de análisis que se deba realizar antes de [...] aplicar una medida de salvaguardia", sino que se refiere más bien al fondo del análisis de la relación de causalidad que debe realizarse de conformidad con los artículos 4.2 a) y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. (Informes de los Grupos Especiales, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.52; y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.108).

²¹⁴ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página I-28.

²¹⁵ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-1 y gráfico V-1.

²¹⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 32 y 47 y notas 261 y 262.

eran intercambiables con los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados. En consecuencia, constatamos que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados son altamente sustituibles por los productos fotovoltaicos de silicio cristalino fabricados en los Estados Unidos y que el precio es una consideración importante en las decisiones de compra.²¹⁷

7.103. China plantea una serie de argumentos y mantiene que la constatación de la USITC relativa a la sustituibilidad es deficiente. En particular, China aduce que la USITC pasó por alto o no analizó debidamente: a) la distinción entre módulos de 60 y 72 células²¹⁸, así como otras diferencias tecnológicas entre los productos nacionales y los importados²¹⁹; y b) las pruebas que demostraban que los participantes en el mercado no consideraban intercambiables los productos nacionales y los importados²²⁰, y que los clientes preferían los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados frente a los nacionales, con independencia de sus propiedades físicas similares.²²¹ Por su parte, los Estados Unidos sostienen que el análisis de la USITC tuvo en cuenta de manera apropiada todas las pruebas pertinentes y que las alegaciones de China no resisten un examen detenido.²²²

7.104. A este respecto, también estamos de acuerdo con los Estados Unidos. La USITC constató que los productos nacionales y los importados eran "altamente sustituibles" sobre la base de las respuestas al cuestionario que indicaban que 10 de 11 productores nacionales, 33 de 47 importadores y 78 de 102 compradores consideraban que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en los Estados Unidos y en otros países eran intercambiables.²²³ Aunque las respuestas al cuestionario también indicaban que existía una diferenciación de los productos en el mercado, y que los factores distintos de los precios eran pertinentes para las decisiones de compra, indicaban que el precio seguía siendo un factor importante en la competencia entre productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados.²²⁴ A nuestro modo de ver, esta competencia de precios confirma la constatación de la USITC de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino de origen nacional e importados eran sustituibles.

7.105. La USITC constató asimismo que la rama de producción nacional vendió módulos de 60 células y de 72 células a lo largo del período objeto de investigación y perdió participación en el mercado frente a las importaciones con respecto a ambos tipos de módulos.²²⁵ Observó que SolarWorld añadió una línea de montaje de módulos de 72 células en sus instalaciones en 2016 a causa del aumento de la demanda en el mercado de servicios públicos, y que Suniva dedicó el 45% de su capacidad de fabricación de células a los módulos de 72 células.²²⁶ Por lo tanto, aunque China tal vez tenga razón al afirmar²²⁷ que los módulos de 60 células se utilizaban normalmente en los segmentos residencial y comercial del mercado estadounidense, mientras que los módulos de 72 células se utilizaban normalmente en el segmento de servicios públicos (sobre todo a partir de 2013-2014), consideramos que la USITC tuvo en cuenta de manera apropiada esta distinción

²¹⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 29-30. (no se reproducen las notas de pie de página)

²¹⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 98; y observación de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 36 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 15.

²¹⁹ Véanse, por ejemplo, la respuesta de China a la pregunta 6 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 59-60 y 76-77; y la respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 152.

²²⁰ Véanse, por ejemplo, la respuesta de China a la pregunta 6 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 59-60 y 73-78.

²²¹ Véase, por ejemplo, la respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 151-155.

²²² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 51-65. Véanse también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 7; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 49; las observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 38 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 27; y las observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 40 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 37-42.

²²³ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro V-8.

²²⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 29-30; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas V-13-V-15 y cuadros V-4-V-6.

²²⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

²²⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

²²⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 98.

cuando constató que la rama de producción nacional vendió ambos tipos de módulos y compitió en los tres segmentos del mercado.²²⁸

7.106. Análogamente, no nos convence la alegación de China de que la USITC pasó por alto la diferenciación tecnológica entre los productos nacionales y los importados. Aunque la USITC constató que la rama de producción nacional se centró en la producción de módulos de células monocristalinas que son más eficientes, también constató que los compradores no especificaban por lo general si querían productos fotovoltaicos de silicio cristalino monocristalinos o multicristalinos, que son menos eficientes.²²⁹ La USITC constató asimismo que, como ambas tecnologías se vendían en todos los segmentos del mercado estadounidense, los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino multicristalinos afectaron a los precios de los productos monocristalinos y viceversa.²³⁰ Esas constataciones, que China no ha impugnado, refutan su alegación. Esas mismas constataciones están también en consonancia con determinadas declaraciones formuladas en la audiencia relativa al daño de la USITC citadas por China, que indican que el precio podría responder a las diferencias de tecnología entre los productos nacionales y los importados.²³¹ A nuestro juicio, esta dinámica corrobora la constatación de la USITC de que los productos nacionales y los importados eran sustituibles, a pesar de las diferencias tecnológicas que puedan haber existido. Además, si bien reconoció que determinados tipos de productos solo podían obtenerse de fuentes extranjeras, la USITC constató que esos productos representaban solo una pequeña proporción de la oferta total de productos.²³²

7.107. China sostiene, en un sentido más general, que la constatación de la USITC de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales y los importados eran intercambiables no tuvo en cuenta la segmentación del mercado estadounidense ni las limitaciones de capacidad de la rama de producción nacional.²³³ Sin embargo, como ya hemos constatado en la sección anterior, no consideramos que China haya establecido que la USITC incurrió en error al constatar que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales y los importados competían en cada uno de los segmentos, residencial, comercial y de servicios públicos, del mercado. Además, China no explica por qué las limitaciones de capacidad que puedan haber impedido a la rama de producción nacional producir determinados tipos y cantidades de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino viciarían la constatación más general de la USITC de que los productos nacionales y los importados eran intercambiables. De nuevo, la USITC basó esta constatación en la opinión claramente mayoritaria entre productores, importadores y compradores.²³⁴

7.108. China también aduce que la función de los factores distintos de los precios en la competencia por las ventas demuestra que los clientes en realidad no consideraban que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales y los importados fueran intercambiables.²³⁵ Sin embargo, en nuestra opinión, el simple hecho de que los factores distintos de los precios fueran pertinentes para la competencia en el mercado de productos fotovoltaicos de silicio cristalino no demuestra que fuera inapropiado que la USITC constatará que los productos nacionales y los importados eran intercambiables. China mantiene además que "el informe definitivo del personal también mostraba

²²⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

²²⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

²³⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

²³¹ Respuesta de China a la pregunta 6 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 60: "Declaración jurada de Craig Cornelius (NRG Energy): 'Al final de período objeto de investigación, los módulos de Suniva solo habían aumentado a 340W, mientras que los módulos convencionales de 72 células mono PERC [es decir, de emisor pasivado y contacto trasero] habían mejorado hasta 360W; este déficit de 20W en los paneles de Suniva requeriría un descuento en el precio de 0,02 dólares de los Estados Unidos por vatio para lograr un rendimiento equivalente en los proyectos de servicios públicos, y un descuento superior en el caso de los proyectos comerciales para cubiertas de edificios. Por lo tanto, para seguir siendo competitiva, debido al deterioro de la competitividad de su tecnología, Suniva habría tenido que disminuir sus precios durante el período objeto de investigación al menos en 0,07 dólares de los Estados Unidos por vatio o más que otros proveedores'". (sin resalte en el original)

²³² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 52.

²³³ Respuesta de China a la pregunta 8 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 56-60; y respuesta de China a la pregunta 6 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 52-61.

²³⁴ Sobre la base de esas opiniones, no estamos de acuerdo con la afirmación de China de que la conclusión de la USITC era "demasiado amplia" y de que las pruebas relativas a esta cuestión eran "dispares". (Respuesta de China a la pregunta 6 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 52; y respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 152).

²³⁵ Respuesta de China a la pregunta 8 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 60-61; y respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 153-154.

que las razones comunicadas [por los compradores] para no comprar el producto nacional incluían la 'disponibilidad limitada' y la imposibilidad de enviar 'productos fotovoltaicos de silicio cristalino independientes'.²³⁶ Sin embargo, observamos que solo siete de los 35 compradores que respondieron al cuestionario y que informaron de que no habían comprado productos fotovoltaicos de silicio cristalino originarios de los Estados Unidos dieron esas razones.²³⁷ Además, China observa que "[l]as razones aducidas con respecto a la disminución de las compras de productos originarios de los Estados Unidos incluían la 'falta de disponibilidad' y 'plazos de entrega más largos'".²³⁸ Pero los compradores también citaron los "precios de importación más bajos" como una razón para la disminución de las compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino originarios de los Estados Unidos, lo que apoya la constatación de la USITC de que los productos nacionales y los importados eran intercambiables.²³⁹

7.109. Por último, no nos convence la afirmación de China de que la USITC basó su determinación de sustituibilidad "fundamentalmente ... en similitudes en las propiedades físicas" e hizo caso omiso de las preferencias de los clientes con respecto a otras características de los productos.²⁴⁰ En efecto, parece que la USITC tuvo en cuenta esas características cuando evaluó la intercambiabilidad entre los productos nacionales y los importados. Por ejemplo, la USITC señaló que "[t]res importadores declararon que los datos de rendimiento y la financiabilidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino pueden limitar el grado de intercambiabilidad".²⁴¹ La USITC también señaló que determinados importadores informaron de que las diferencias tecnológicas afectaban a la intercambiabilidad.²⁴² Esas opiniones, sin embargo, fueron finalmente minoritarias, pues solo 14 de los 47 importadores que informaron indicaron que los productos nacionales y los importados no eran intercambiables, además de 1 de los 11 productores que informaron y 24 de los 102 compradores que informaron.²⁴³

7.110. Sobre la base de lo anterior, no consideramos que China haya establecido que la USITC incurrió en error al constatar que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados eran "altamente sustituibles". Por lo tanto, no consideramos que China haya demostrado que la determinación de la USITC sobre la relación de causalidad sea deficiente sobre esa base.

7.3.3.2.2 Condiciones desfavorables en materia de precios

7.3.3.2.2.1 Antecedentes de hecho

7.111. En el marco de su determinación de la existencia de relación de causalidad, la USITC constató que la rama de producción nacional había experimentado condiciones desfavorables en materia de precios a consecuencia del aumento de las importaciones de bajo precio.²⁴⁴ Según la USITC, esas condiciones desfavorables en materia de precios dieron lugar a varios otros aspectos del daño grave experimentado por la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación, tales como el empeoramiento financiero general de la rama de producción nacional; la incapacidad de un número significativo de productores nacionales de financiar la modernización de las plantas y el equipo y mantener los niveles de gasto en I+D; y la incapacidad de la rama de producción nacional de aumentar su capacidad para lograr economías de escala.²⁴⁵

7.112. En su informe definitivo, la USITC constató que la rama de producción nacional había experimentado condiciones desfavorables en materia de precios a consecuencia del aumento de las importaciones de bajo precio, sobre la base de las siguientes constataciones subsidiarias:

²³⁶ Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 155.

²³⁷ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas V-15-V-16.

²³⁸ Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 155.

²³⁹ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-16.

²⁴⁰ Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 151-155; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 159.

²⁴¹ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-16.

²⁴² Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-16.

²⁴³ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro V-8.

²⁴⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 45-46. Véase también *ibid.*, párrafos 41-43.

²⁴⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47.

- a. Los productos nacionales e importados eran altamente sustituibles y el precio era un factor importante en las decisiones de compra.²⁴⁶
- b. Las importaciones tenían un precio inferior al de los productos nacionales.²⁴⁷
- c. Los precios de los tipos de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino analizados disminuyeron a lo largo del período objeto de investigación.²⁴⁸
- d. Se redujeron los precios de los productos nacionales, o se impidió su aumento, a causa de las importaciones.²⁴⁹
- e. Los cambios de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales se correlacionaban con las tendencias de la importación y con la imposición de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*.²⁵⁰

²⁴⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 29-30, 41 y 45. En particular, la USITC constató que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados y los fabricados en los Estados Unidos se vendían con diferentes potencias y eficiencias de conversión, y que los módulos se vendían en formatos de 60 y 72 células. También constató que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados y los fabricados en los Estados Unidos se vendían a segmentos de mercado superpuestos a través de canales de distribución coincidentes, en particular a instaladores residenciales y comerciales. Además, aunque los compradores tienen en cuenta varios factores en sus decisiones de compra, el precio era un factor importante. Asimismo, la mayoría de los productores, importadores y compradores estadounidenses informaron de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en los Estados Unidos eran intercambiables con los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 29-30).

²⁴⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 42. En particular, la USITC constató que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados tenían un precio inferior al de los productos fabricados en los Estados Unidos en 33 casos de un total de 52, que representaban aproximadamente dos terceras partes del volumen total de productos que figuraba en los datos sobre precios, y que tenían un precio superior en 19 casos. Siete productores nacionales indicaron que habían perdido ventas en favor de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados desde 2012. La mayoría de los compradores informaron de que habían incrementado sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, y la mayoría de las veces identificaron el precio más bajo como razón para incrementar sus compras de productos importados. Los compradores informaron de que los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, como porcentaje de sus compras totales de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, aumentaron en 15,6 puntos porcentuales, pasando del 75,6% de las compras totales de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en 2012 al 91,2% de las compras totales de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en 2016.

²⁴⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 41-42 y 45; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas V-21 y V-26. En particular, la USITC constató que los precios trimestrales de cada uno de los cinco productos disminuyeron entre enero de 2012 y diciembre de 2016, ya que los precios de los productos fabricados en los Estados Unidos disminuyeron entre un 48,5% y un 73,2% y los de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados disminuyeron entre un 45,7% y un 51,0%. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 42; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-26). La USITC basó esa constatación en los cinco tipos de productos siguientes: a) células monocristalinas con una eficiencia de entre el 17,0% y el 22,0%; b) módulo de silicio multicristalino de 60 células, con una potencia pico de entre 240 W y 290 W, inclusive Pmax o Wp; c) módulo de silicio monocristalino de 60 células, con una potencia pico de entre 250 W y 300 W, inclusive, Pmax o Wp; d) módulo de silicio multicristalino de 72 células, con una potencia pico de entre 290 W y 340 W, inclusive, Pmax o Wp; y e) módulo de silicio monocristalino de 72 células, con una potencia pico de entre 300 W y 350 W, inclusive, Pmax o Wp. (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-21).

²⁴⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 42 y 45-46. En particular, la USITC constató que 8 de 12 productores declarantes informaron de que tuvieron que reducir los precios, y tres informaron de que tuvieron que revocar aumentos de precio anunciados para evitar perder ventas en favor de competidores que vendían productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados durante el período objeto de investigación. De los 103 compradores declarantes, 38 informaron de que los productores estadounidenses habían reducido los precios de sus productos fotovoltaicos de silicio cristalino para competir con importaciones de precio más bajo, y 44 de ellos informaron de que no sabían si los productores estadounidenses habían reducido sus precios para competir con importaciones de precio más bajo. Varios compradores informaron de reducciones de precios más acusadas en 2016.

²⁵⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 46. En particular, la USITC constató lo siguiente:

Los precios disminuyeron sustancialmente en 2012, pero se estabilizaron en cierta medida después de que las importaciones procedentes de China quedaran sujetas a órdenes de

7.3.3.2.2 Principales argumentos de las partes

7.113. China aduce que la USITC supuso indebidamente que la disminución de los precios estadounidenses fue el resultado del aumento de las importaciones, y que las importaciones de bajo precio causaron daño a la rama de producción nacional.²⁵¹ Aunque China concede que "algunas" pruebas obrantes en el expediente demuestran que el precio es uno de *varios* factores considerados por los compradores nacionales para sus decisiones de compra²⁵², sostiene que el análisis del precio realizado por la USITC es erróneo por dos razones principales.

7.114. En primer lugar, China aduce que la USITC exageró la importancia del precio como factor explicativo dominante y no tuvo en cuenta de manera apropiada pruebas que demostraban que factores distintos del precio eran los más importantes en las decisiones de compra.²⁵³ En particular, China sostiene que la constatación de la USITC de que el precio fue un factor importante es errónea porque solo 38 de 103 compradores estadounidenses indicaron que los productores estadounidense habían reducido los precios para competir con las importaciones, mientras que otros compradores no sabían si eso era cierto.²⁵⁴ Además, China observa que los compradores citaron con la mayor frecuencia "calidad/propiedades de uso y empleo", en lugar del precio, como primer y segundo factores más importantes.²⁵⁵ China también aduce que la constatación de la USITC de que el precio fue un factor importante en las decisiones de compra es problemática porque: a) la mayoría de los compradores elegía productos de un precio superior a causa de factores distintos del precio cuando había disponible un producto de un precio más bajo²⁵⁶; b) la mayoría de los compradores elegía productos importados en lugar de productos nacionales por razones distintas del precio²⁵⁷; y c) la mayoría de los productores nacionales no anunció revocaciones de precios para competir con las importaciones.²⁵⁸

7.115. En segundo lugar, China aduce que la USITC no tuvo debidamente en cuenta pruebas que demostraban que factores distintos de las importaciones explicaban mejor la disminución de los precios de mercado de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.²⁵⁹ Según China, las disminuciones de los precios se produjeron a causa del descenso de los costos, el aumento de la eficiencia, y la innovación tecnológica, que beneficiaron al conjunto de la rama de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino.²⁶⁰ En este contexto, China aduce que, en la investigación *CSPV II*, la USITC constató correctamente que las importaciones no fueron la causa de la contención de la subida de los precios ni de su reducción porque varios otros factores ejercieron presión a la baja sobre los precios estadounidenses, entre ellos el descenso de los costos de las materias primas.²⁶¹ Como la investigación *CSPV II* abarcaba un período que se superponía con el de la investigación en materia de salvaguardias, China aduce que fue inadecuado que la USITC ignorara

imposición de derechos antidumping y compensatorios en diciembre de 2012, se iniciaran investigaciones adicionales sobre las importaciones procedentes de China y Taiwán a finales de 2013, y las importaciones aumentarían a un ritmo más lento que el consumo aparente en los Estados Unidos entre 2013 y 2014. No obstante, al entrar en el mercado estadounidense importaciones de otras procedencias y aumentar estas rápidamente de volumen, los precios de la rama de producción nacional disminuyeron de manera sostenida durante todo 2016. Varios compradores también informaron de reducciones de precios más acusadas en 2016, mientras que la participación en el mercado de la rama de producción nacional caía a su valor más bajo. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 46 (no se reproducen las notas de pie de página)).

²⁵¹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 149-150.

²⁵² Respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 79.

²⁵³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 150; y respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 79-88.

²⁵⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 150.

²⁵⁵ Respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 83. En relación con lo anterior, China aduce también que el informe definitivo de la USITC, en particular el cuadro V-5 del informe definitivo del personal de la USITC, es ambiguo en relación con la frecuencia con que los compradores citaron las decisiones basadas en el precio. (Respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 84).

²⁵⁶ Respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 85.

²⁵⁷ Respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 86.

²⁵⁸ Respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 87.

²⁵⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 104-109. Véase también la respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 79.

²⁶⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafos 151-153; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 104.

²⁶¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 107-108.

el papel de esos mismos factores en su análisis de las tendencias de los precios.²⁶² Por último, China alega que, por sus costos más elevados, su menor escala y su ineficiencia, la rama de producción nacional no pudo capitalizar la disminución mundial de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.²⁶³

7.116. Por su parte, los Estados Unidos aducen que la USITC dio una explicación razonada y adecuada que demostraba que el aumento de las importaciones causó disminuciones de los precios internos y que las alegaciones de China no resisten un examen detallado.²⁶⁴

7.117. En primer lugar, con respecto al argumento de China relativo a la importancia del precio en las decisiones de compra, los Estados Unidos sostienen que, dado que 44 de los 103 compradores estadounidenses no sabían por qué los productores nacionales redujeron los precios, los 38 compradores que culpaban a las importaciones de bajo precio representan dos tercios de los 59 compradores que expresaron una opinión.²⁶⁵ Por lo tanto, fue apropiado que la USITC se apoyara en esa prueba para su constatación que vinculaba las importaciones a la disminución de los precios.²⁶⁶ Los Estados Unidos también sostienen que, contrariamente a la opinión de China, fue razonable que la USITC considerara los tres factores principales más frecuentemente citados —es decir, precio, calidad/propiedades de uso y empleo, y disponibilidad— para concluir que el precio fue un factor importante en la competencia en el mercado.²⁶⁷ En relación con los otros argumentos de China, los Estados Unidos sostienen que China tergiversa las constataciones de la USITC con respecto a las respuestas de los compradores y los productores nacionales al cuestionario, y que las descripciones alternativas que hace China de los datos, no desacreditan, en última instancia, la razonabilidad de la constatación de la USITC.²⁶⁸

7.118. En segundo lugar, con respecto al argumento de China de que factores distintos de las importaciones explicaban mejor la disminución de los precios de mercado de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, los Estados Unidos aducen que la USITC constató que la rama de producción nacional siguió sin ser rentable, ya que siguió sufriendo pérdidas de cientos de millones de dólares durante el período objeto de investigación, no obstante el descenso de sus costos, que debería haber sido beneficioso.²⁶⁹ Los Estados Unidos aducen además que China se apoya en vano

²⁶² Segunda comunicación escrita de China, párrafos 107-108.

²⁶³ Primera comunicación escrita de China, párrafos 105 y 109; y respuesta de China a la pregunta 39 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 44-52.

²⁶⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, sección II.D.2.a.ii; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 66-80.

²⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 136.

²⁶⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 136.

²⁶⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 69. Contrariamente al argumento de China de que la USITC fue ambigua en relación con la frecuencia con que los compradores estadounidenses tomaban decisiones de compra basadas en el precio, los Estados Unidos aducen que, sobre la base del cuadro V-5 del informe definitivo del personal de la USITC, no fue irrazonable que la USITC se apoyara en el hecho de que solo 23 de 105 compradores declarantes informaron de que nunca compraban el producto del menor precio, mientras que 79 indicaron que lo hacían a veces o normalmente. (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 70).

²⁶⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 71-75. En concreto, con respecto a la constatación de la USITC de que la mayoría de los compradores informó de que había elegido productos de precio superior por factores distintos del precio, los Estados Unidos aducen que el hecho de que 64 de los 105 compradores declarantes informaran de un caso de compra de un producto de una fuente pese a la disponibilidad de un producto comparable de otra fuente a un precio más bajo no dice nada sobre la frecuencia con que los compradores dejarían de comprar productos fotovoltaicos de silicio cristalino comparables, pero de precio más bajo. Además, con respecto a la constatación de la USITC de que "la mayoría de los compradores informaron de que habían incrementado sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, identificando la mayoría de las veces el precio más bajo como razón para incrementar sus compras de productos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados", los Estados Unidos aducen que el hecho de que 53 de los 86 compradores citara diversos factores distintos del precio como su razón principal para comprar productos importados no resta valor al hecho de que el precio fue el factor más frecuentemente identificado. Por último, con respecto a la constatación de la USITC relativa a la frecuencia con que los productores nacionales revocaron aumentos de precio anunciados, los Estados Unidos aducen que la declaración de China de que "solo 3 de 8 productores nacionales tuvieron que revocar aumentos previstos" induce a error, porque prescinde del contexto completo de la constatación de la USITC: "de los 12 productores estadounidenses declarantes, ocho indicaron que tuvieron que reducir los precios y tres que habían tenido que revocar aumentos de precio anunciados para evitar perder ventas en favor de competidores que vendían productos fotovoltaicos de silicio cristalino desde 2012". (*Ibid.* párrafos 72 y 75).

²⁶⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 138-139; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 77; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial

en la constatación del USDOC de ausencia de reducción de los precios en *CSPV II*, porque ese procedimiento concernía a medidas antidumping y compensatorias, que están sujetas a disciplinas de la OMC diferentes, y también concernía a un período diferente con datos diferentes.²⁷⁰ Por último, los Estados Unidos sostienen que China no demuestra ni explica debidamente la pertinencia de su alegación de que cualquier diferencia de precio entre el producto similar nacional y las importaciones de precio más bajo se debió a "los costos más elevados y los problemas de eficiencia de la rama de producción nacional".²⁷¹

7.3.3.2.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.119. Como se ha observado *supra*, China sostiene que la USITC no tuvo en cuenta de manera apropiada pruebas que demostraban que: a) factores distintos del precio fueron los factores más importantes en las decisiones de compra; y b) factores distintos del precio explicaban mejor la disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Por las razones que se explican a continuación, no nos convence ninguno de esos argumentos.

7.120. Con respecto al primer argumento de China, no estamos convencidos de que la USITC exagerara la importancia del precio como factor explicativo dominante sin considerar suficientemente pruebas obrantes en el expediente relativas al papel de factores distintos del precio.²⁷² Aunque las pruebas a las que China se refiere demuestran que factores distintos del precio fueron pertinentes para los compradores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, también demuestran que el precio fue un factor importante.²⁷³ La USITC se refirió explícitamente a esa dinámica en su constatación de que los productos nacionales y los importados eran "altamente sustituibles" descrita en la sección 7.3.3.2.1.2 *supra*²⁷⁴, en la que la USITC se apoyó posteriormente como base para su constatación de que la rama de producción nacional experimentó condiciones desfavorables en materia de precios como consecuencia del aumento de las importaciones de bajo precio.²⁷⁵ Además, pruebas obrantes en el expediente en las que se apoyó la USITC indican que los precios de los productos nacionales se redujeron en respuesta a las importaciones, lo que da a entender que la competencia en el mercado era sensible al precio.²⁷⁶ En consonancia con los argumentos de los Estados Unidos, esas constataciones y pruebas sirven para confirmar que, contrariamente a la opinión de China, fue apropiado que la USITC constatará que el precio era un factor importante para las decisiones de compra. En consecuencia, no consideramos que China haya demostrado que la USITC subrayara de manera inapropiada la importancia del precio o ignorara la pertinencia de factores distintos del precio.

7.121. Con respecto al segundo argumento de China, no estamos convencidos de que la USITC no tuviera en cuenta las pruebas que supuestamente demostraban que factores distintos de las importaciones explicaban mejor la disminución de los precios de mercado de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.

7.122. Como cuestión inicial, no consideramos que la existencia de tendencias del mercado a largo plazo en virtud de las cuales descendiera la totalidad de los costos de la rama de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino demuestre que fue inadecuado que la USITC constatará que la rama de producción nacional experimentó condiciones adversas en materia de precios como consecuencia del aumento de las importaciones. Conceptualmente, múltiples factores pueden

de la primera serie, párrafo 51; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 18 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 42; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 63.

²⁷⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 78-79.

²⁷¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 80; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 39 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 29-32.

²⁷² Respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 79.

²⁷³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 29-30 y nota 144.

²⁷⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 29-30 ("[e]n el mercado estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino los compradores tienen en cuenta varios factores en sus decisiones de compra, pero el precio sigue siendo un factor importante").

²⁷⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 41 ("como se ha expuesto *supra*, los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados son altamente sustituibles por productos fabricados en Estados Unidos, y el precio es una consideración importante en las decisiones de compra en esta rama de producción") y página 45 ("como se ha indicado *supra*, estas importaciones eran altamente sustituibles por los productos fotovoltaicos de silicio cristalino manufacturados en los Estados Unidos y por lo general tenían un precio inferior").

²⁷⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 42 y 45-46.

afectar al precio al mismo tiempo, y algunos de esos factores pueden no ser causantes de daño. En su informe definitivo, la USITC constató que el aumento de las importaciones fue un factor causante de daño que afectó al precio basándose en pruebas obrantes en el expediente que demostraban, entre otras cosas, que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados eran regularmente inferiores a los de los productos nacionales²⁷⁷, y que los precios de los productos nacionales se redujeron, y se impidió su aumento, a consecuencia de las importaciones.²⁷⁸ A nuestro juicio, el hecho de que otros factores puedan haber afectado también al precio no resta pertinencia ni valor probatorio a esas pruebas.

7.123. Las pruebas obrantes en el expediente también ponen en cuestión la afirmación de China de que factores distintos de las importaciones (tales como el descenso de los costos, el aumento de la eficiencia, y la innovación tecnológica) "explican mejor" la disminución de los precios de mercado de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.²⁷⁹ A este respecto, observamos que el valor neto unitario de las ventas de la rama de producción nacional disminuyó *a un ritmo mayor* que el costo de los productos vendidos en el período 2015-2016.²⁸⁰ Estas circunstancias se corresponden con la dinámica global de los precios descrita por la USITC, según la cual los precios de la rama de producción nacional disminuyeron significativamente cuando aumentaron las importaciones procedentes de fuentes no abarcadas por las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*, lo que también había sucedido en 2015-2016.²⁸¹ Esa misma dinámica se confirmó en una publicación de la rama de producción de 2016 presentada por los declarantes durante la investigación en materia de salvaguardias, en la que se informaba de que, "en los últimos años, las tendencias de los precios de los módulos estadounidenses se debieron en gran medida a los derechos antidumping y compensatorios impuestos a los proveedores chinos. Sin embargo, recientemente ha cambiado el principal causante; en la actualidad, las tendencias de los precios de los módulos obedecen en gran medida al desequilibrio entre la oferta y la demanda".²⁸²

7.124. Tampoco nos convence la referencia de China a la constatación de la USITC en la investigación *CSPV II*. Los Estados Unidos observan correctamente que el procedimiento *CSPV II* abarcaba un período diferente y contenía diferentes conjuntos de datos y respuestas a los cuestionarios.²⁸³ Sin embargo, aunque no fuera así, no nos resulta claro, teniendo en cuenta nuestra norma de examen, por qué la USITC tendría que llegar a la misma conclusión en la investigación en

²⁷⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 42 (donde se indica que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados tenían un precio inferior al de los productos fabricados en los Estados Unidos en 33 casos de un total de 52, que representaban aproximadamente dos tercios del volumen total de productos que figuraba en los datos sobre precios, y que tenían un precio superior en 19 casos. Siete productores nacionales indicaron que habían perdido ventas en favor de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados desde 2012. La mayoría de los compradores informaron de que habían incrementado sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, y la mayoría de las veces identificaron el precio más bajo como razón para incrementar sus compras de productos importados. Los compradores informaron de que los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, como porcentaje de sus compras totales de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, aumentaron en 15,6 puntos porcentuales, pasando del 75,6% de las compras totales de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en 2012 al 91,2% de las compras totales de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en 2016).

²⁷⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 42 y 45-46 (donde se indica que 8 de 12 productores declarantes informaron de que tuvieron que reducir los precios, y tres informaron de que tuvieron que revocar aumentos de precio anunciados para evitar perder ventas en favor de competidores que vendían productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados durante el período objeto de investigación. De los 103 compradores declarantes, 38 informaron de que los productores estadounidenses habían reducido los precios de sus productos fotovoltaicos de silicio cristalino para competir con importaciones de precio más bajo, y 44 de ellos informaron de que no sabían si los productores estadounidenses habían reducido sus precios para competir con importaciones de precio más bajo. Varios compradores informaron de reducciones de precios más acusadas en 2016). A este respecto, estamos de acuerdo con el argumento de los Estados Unidos de que, dado que 44 de los 103 compradores estadounidenses no sabían por qué los productores nacionales redujeron los precios, no fue inapropiado que la USITC se apoyara en el hecho de que 38 compradores culpaban a las importaciones de bajo precio, ya que representaban dos tercios de los 59 compradores que expresaron una opinión. (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 136).

²⁷⁹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 104.

²⁸⁰ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro III-21.

²⁸¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 45-46.

²⁸² Resumen de la SEIA sobre el mercado solar de los Estados Unidos en 2016 (Prueba documental CHN-60), página 16. Véase también el informe suplementario de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 46 y nota 252 (donde se hace referencia al informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-27).

²⁸³ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 78-79.

materia de salvaguardias para que nosotros consideráramos que su constatación fue razonada y adecuada.²⁸⁴

7.125. Por último, no nos convence la alegación de China de que los costos superiores de la rama de producción nacional, su pequeña escala y su ineficiencia la impidieron capitalizar la disminución mundial de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Aun si aceptáramos que la rama de producción nacional no pudo capitalizar la disminución mundial de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino en la misma medida que los productores extranjeros, no vemos por qué ello restaría valor a la constatación de la USITC que vinculaba las condiciones adversas en materia de precios experimentadas por la rama de producción nacional al aumento de las importaciones. Además, en consonancia con el argumento de los Estados Unidos, no consideramos que China haya explicado por qué este argumento es pertinente para su alegación general. De hecho, dado que la USITC constató que la rama de producción nacional había experimentado condiciones desfavorables en materia de precios a consecuencia del aumento de las importaciones de precio más bajo, no nos resulta claro por qué la premisa de la alegación de China —que pretende establecer por qué los precios de la rama de producción nacional eran superiores— restaría valor a la constatación de la USITC.

7.126. Sobre la base de lo anterior, rechazamos el argumento de China de que la USITC no explicó de manera apropiada por qué la rama de producción nacional experimentó condiciones desfavorables en materia de precios como consecuencia del aumento de las importaciones.

7.3.3.2.3 Pérdida de participación en el mercado

7.3.3.2.3.1 Antecedentes de hecho

7.127. La USITC constató que la rama de producción nacional perdió participación en el mercado en favor de las importaciones en aumento:

Aunque la rama de producción nacional aumentó sus envíos estadounidenses durante el período objeto de investigación, este aumento global fue ínfimo en comparación con el crecimiento del ***% del consumo aparente en los Estados Unidos durante ese período, lo que implica que la rama de producción nacional perdió participación en el mercado en favor de las importaciones de bajo precio, que crecían constantemente. La participación de la rama de producción nacional en el consumo aparente en los Estados Unidos se redujo del ***% en 2012 al ***% en 2013, y aumentó al ***% en 2014, al estabilizarse en cierta medida los precios cuando las exportaciones crecieron temporalmente a un ritmo menor que el consumo aparente en los Estados Unidos. La participación de la rama de producción nacional en el mercado disminuyó del nuevo al ***% en 2015 y el ***% en 2016, cuando las importaciones alcanzaron su nivel máximo. Los productores nacionales informaron de que habían perdido ventas en favor de las importaciones de bajo precio de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, y la mayoría de los compradores informaron de que habían incrementado sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, identificando la mayoría de las veces el precio más bajo como razón para incrementar sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados.²⁸⁵

7.128. En relación con lo anterior, la USITC constató que "el gran volumen de las importaciones a precios bajos y decrecientes repercutió desfavorablemente en los resultados financieros de la rama de producción nacional, lo que dificultaba que la rama de producción nacional incrementase la capacidad a una escala que la hiciese más competitiva en el segmento [de servicios públicos], aun cuando lograrse desarrollar e incluso promover productos innovadores que el segmento de los servicios públicos y otros segmentos requerían".²⁸⁶

²⁸⁴ Véase la sección 7.1.2 *supra*.

²⁸⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 49. (no se reproducen las notas de pie de página; información suprimida en el original)

²⁸⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 60-61.

7.3.3.2.3.2 Principales argumentos de las partes

7.129. China aduce que la USITC no explicó de manera apropiada por qué la rama de producción nacional perdió participación en el mercado como consecuencia del aumento de las importaciones.²⁸⁷ A su juicio, pese al hecho de que "puede haber existido una coincidencia superficial entre el aumento de las importaciones y la disminución de la participación en el mercado durante el período objeto de investigación", la USITC no tuvo en cuenta las condiciones de competencia existentes.²⁸⁸ En particular, en consonancia con su argumento relativo a las condiciones de competencia existentes descrita en la sección 7.3.3.2.1 *supra*, China sostiene que el análisis de la participación en el mercado realizado por la USITC no tuvo en cuenta: a) el enorme aumento de la demanda y crecimiento del mercado durante el período objeto de investigación, al que la rama de producción nacional no podía abastecer por su pequeño tamaño; b) la ausencia de participación de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos; y c) las deficiencias asociadas a la calidad, las propiedades de uso y empleo, y la disponibilidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales.²⁸⁹ Según China, la USITC tampoco explicó debidamente por qué la rama de producción nacional aún perdió ventas en favor de las importaciones cuando sus ventas globales aumentaron durante el período objeto de investigación.²⁹⁰

7.130. Con respecto a la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones impidió que la rama de producción nacional ampliara su capacidad, China sostiene que la USITC se apoyó incorrectamente: a) en la premisa falsa de que la rama de producción nacional tenía el derecho de crecer en paralelo con el mercado²⁹¹; y b) en sus constataciones deficientes de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados competían en los segmentos residencial, comercial y de servicios públicos del mercado y eran "altamente sustituibles".²⁹² China también alega que la constatación de la USITC sobre este punto se ve socavada por el hecho de que la rama de producción nacional aumentó su capacidad y su producción durante el período objeto de investigación.²⁹³

7.131. Por su parte, los Estados Unidos aducen que la USITC dio una explicación razonada y adecuada al demostrar que el aumento de las importaciones causó disminuciones en la participación de la rama de producción nacional en el mercado.²⁹⁴ A su juicio, la USITC demostró debidamente que los cambios en la participación de la rama de producción nacional en el mercado se correlacionaban con los volúmenes de las importaciones durante el período objeto de investigación, lo que la USITC situó en el contexto más amplio de las tendencias de las importaciones que dieron lugar a la imposición de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*.²⁹⁵ Además, los Estados Unidos sostienen: a) que la USITC demostró debidamente que los productores nacionales perdieron licitaciones y ventas en favor de las importaciones de bajo precio; y b) que los argumentos de China en sentido contrario se basan en la falacia de que el aumento de los envíos de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación implica que esta no perdió ventas.²⁹⁶

7.132. Como se explica en la sección 7.3.3.2.1 *supra*, los Estados Unidos responden a la alegación de China de que la rama de producción nacional no tenía la capacidad necesaria para abastecer la creciente demanda remitiendo a las constataciones de la USITC de que el aumento de las importaciones menoscabó la capacidad de la rama de producción nacional de competir con el aumento de las importaciones de bajo precio.²⁹⁷ A este respecto, los Estados Unidos aducen que la USITC demostró debidamente que el aumento de las importaciones causó la disminución de los precios internos, lo que dio lugar a pérdidas de explotación y financieras que tuvieron repercusiones

²⁸⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 129; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 91.

²⁸⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 129.

²⁸⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 130-139; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 91-94.

²⁹⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 95; y respuesta de China a la pregunta 40 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 53-62.

²⁹¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 96-97.

²⁹² Segunda comunicación escrita de China, párrafos 97-100.

²⁹³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 96.

²⁹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, sección II.D.2.a.i.

²⁹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 118; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 91-95.

²⁹⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 118; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 87-90.

²⁹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

negativamente en la capacidad de la rama de producción nacional de expandirse para capitalizar el aumento del consumo en los Estados Unidos.²⁹⁸ Los Estados Unidos aducen además que el intento de China de desacreditar las constataciones de la USITC sobre la segmentación del mercado y la sustituibilidad de los productos no resiste un examen detallado.²⁹⁹ Por lo tanto, esos argumentos no respaldan la alegación de China de que la USITC no demostró que el aumento de las importaciones obstaculizara la expansión de la rama de producción nacional.³⁰⁰

7.3.3.2.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.133. Aunque las partes están de acuerdo en que la rama de producción nacional perdió participación en el mercado durante el período objeto de investigación³⁰¹, discrepan en cuanto si la USITC tuvo en cuenta de manera apropiada las condiciones de competencia existentes al constatar que la rama de producción nacional perdió participación en el mercado como consecuencia del aumento de las importaciones. En general, no nos convencen los argumentos de China de que el análisis de la USITC es deficiente a este respecto.

7.134. Comenzamos observando que, contrariamente a lo que China argumenta³⁰², la USITC no ignoró o pasó por alto el aumento significativo del consumo interno cuando constató que la rama de producción nacional había perdido participación en el mercado ante el aumento de las importaciones. De hecho, la USITC reconoció esa dinámica cuando constató que, en todos los años del período objeto de investigación salvo uno (2013-2014), las importaciones aumentaron *a un ritmo mayor que el consumo aparente en los Estados Unidos*.³⁰³ Esa constatación respaldó la conclusión de la USITC, señalada *supra*, de que el aumento de los envíos estadounidenses fue "ínfimo" en comparación con el "*crecimiento ... del consumo aparente en los Estados Unidos durante ese período*", lo que implica que la rama de producción nacional perdió participación en el mercado en favor de las importaciones de bajo precio, que crecían constantemente".³⁰⁴

7.135. China aduce además que la USITC ignoró que la rama de producción nacional había perdido participación en el mercado en favor de las importaciones en aumento porque no tenía la capacidad necesaria para abastecer el crecimiento explosivo de la demanda.³⁰⁵ Para respaldar su argumento, China señala pruebas obrantes en el expediente que demuestran que la demanda estadounidense aumentó un 338% durante el período objeto de investigación, lo que supuso que la "rama de producción nacional solo pudiera abastecer el 27% de la demanda al comienzo del período objeto de investigación, y ... solo el 8% hacia el final del período objeto de investigación".³⁰⁶ Como se explica en la sección 7.3.3.2.1.1 *supra*, no nos convence la afirmación de China de que el tamaño relativamente pequeño de la rama de producción nacional hizo que esta no se viera afectada por el aumento significativo de las importaciones. Con respecto a la disminución de la participación en el mercado específicamente, aun en el caso de que la rama de producción nacional careciera de la capacidad necesaria para abastecer la totalidad de la demanda del mercado estadounidense durante el período objeto de investigación, no consideramos que eso demostraría que fue inapropiado que la USITC constatará que la competencia de las importaciones contribuyó a la disminución de la

²⁹⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 119-120; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 41 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 18-21.

²⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 121-128; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 51-65. Véanse también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 7; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 49; y las observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 2 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 27 y 37-42.

³⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 121-128.

³⁰¹ China acepta que la rama de producción nacional perdió participación en el mercado durante el período objeto de investigación. (Primera comunicación escrita de China, párrafo 129; segunda comunicación escrita de China, párrafo 95; y respuesta de China a la pregunta 40 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 54).

³⁰² Primera comunicación escrita de China, párrafo 130.

³⁰³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 48.

³⁰⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 49. (con resalte en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

³⁰⁵ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafos 130-132 y 137; y la segunda comunicación escrita de China, párrafo 93.

³⁰⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 93.

participación de la rama de producción nacional en el mercado sobre la base de la capacidad que tenía.³⁰⁷

7.136. A este respecto, observamos que la USITC constató que la rama de producción nacional perdió ventas en favor de las importaciones de bajo precio. La USITC basó esa constatación en las respuestas al cuestionario en las que se indicaba que la mayoría de los productores nacionales perdió ventas en favor de las importaciones, y que la mayoría de los compradores aumentó sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados (identificando la mayoría de las veces el precio más bajo como razón para incrementar sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados).³⁰⁸ Cuatro de esos productores estimaron que sus pérdidas de ventas ascendían a un total de 950.000 kW, mientras que otro productor nacional, que no facilitó una estimación de cantidades, estimó que sus pérdidas de ventas ascendían a un total de USD 148,7 millones.³⁰⁹

7.137. China alega que la constatación de la USITC relativa a la pérdida de ventas es errónea porque la rama de producción nacional aumentó la producción y los envíos durante el período objeto de investigación. Sin embargo, por una cuestión de lógica, no vemos por qué un aumento de su producción y sus envíos implicaría que la rama de producción nacional no perdió ventas en favor de las importaciones, particularmente en el contexto del mercado que estaba creciendo. Además, China no ha explicado convincentemente por qué ese sería el caso.³¹⁰

7.138. China aduce también que la USITC no explicó por qué la rama de producción nacional perdió ventas, en particular teniendo en cuenta la importancia de los factores distintos del precio para los compradores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Tampoco nos convence este argumento. Como se ha señalado en la sección 7.3.3.2.1.2 *supra*, la USITC evaluó la combinación del factor precio y los factores distintos del precio en su constatación de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados eran "altamente sustituibles", y de que el precio era un factor importante en la competencia en el mercado. Como hemos rechazado los argumentos de China de que esas constataciones eran inapropiadas, no consideramos que fuera inexacto o inapropiado de otra manera que la USITC destacara que la rama de producción nacional perdió ventas en favor de importaciones que eran de "bajo precio".

7.139. Por último, observamos que la USITC constató que el aumento de las importaciones repercutió desfavorablemente en los precios internos y, en consecuencia, en la situación financiera de la rama de producción nacional, menoscabando así su facultad de aumentar su capacidad para lograr economías de escala.³¹¹ China alega que la conclusión de la USITC estaba viciada porque los productores nacionales se centraban en segmentos de mercado diferentes de los de los productores extranjeros y, por consiguiente, producían productos fotovoltaicos de silicio cristalino que no eran sustituibles por las importaciones.³¹² De nuevo, por las razones expuestas en las secciones 7.3.3.2.1.1 y 7.3.3.2.1.2 *supra*, rechazamos estos argumentos. La otra crítica de China es que la rama de producción nacional aumentó su capacidad y su producción durante el período objeto de investigación.³¹³ Sin embargo, este argumento no es pertinente. La USITC constató específicamente que el aumento de las importaciones impidió que la rama de producción nacional aumentara su capacidad a una escala que la habría hecho más competitiva, en particular en el

³⁰⁷ Observamos a este respecto que las pruebas obrantes en el expediente indican que la rama de producción nacional dispuso de una capacidad no utilizada significativa durante todo el período objeto de investigación. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 261; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas III-10 a III-13). Además, como se señala *infra*, la USITC también constató que el aumento de las importaciones menoscabó la facultad de la rama de producción nacional de aumentar su capacidad para lograr economías de escala.

³⁰⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 49; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas IV-16 y IV-28.

³⁰⁹ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-28 y nota 53.

³¹⁰ Respuesta de China a la pregunta 9 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 101-106; segunda comunicación escrita de China, párrafo 95; y respuesta de China a la pregunta 40 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 57-62.

³¹¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 47 y 60-61. Estas constataciones refutan directamente la alegación de China de que la USITC se apoyó en la premisa falsa de que la rama de producción nacional tenía el derecho de crecer en paralelo con el mercado. (Segunda comunicación escrita de China, párrafos 96-97).

³¹² Primera comunicación escrita de China, párrafos 137-138; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 96-101.

³¹³ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 96.

segmento de servicios públicos.³¹⁴ Por lo tanto, no consideramos que el hecho de que la rama de producción nacional aumentara su capacidad y su producción demuestre que la constatación de la USITC sobre este punto fuera inapropiada.

7.140. Sobre la base de lo que antecede, rechazamos el argumento de China de que la USITC no explicó de manera apropiada por qué la rama de producción nacional perdió participación en el mercado como consecuencia del aumento de las importaciones.

7.3.3.2.4 Empeoramiento financiero

7.3.3.2.4.1 Antecedentes de hecho

7.141. En su determinación de la existencia de daño grave, la USITC constató que la rama de producción nacional sufrió "pérdidas de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación", y que sus resultados financieros generales fueron "lamentables y decrecientes".³¹⁵ La USITC basó esa determinación en diversos indicadores financieros, como el valor de las ventas netas, la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas, las pérdidas de explotación, las pérdidas netas y el margen de ingresos neto.³¹⁶ La USITC observó además que los resultados generales desfavorables de la rama de producción nacional se ponen de manifiesto en los cierres y quiebras de productores nacionales durante el período objeto de investigación.³¹⁷

7.142. Volviendo a esas constataciones en su análisis de la relación de causalidad, la USITC constató que la situación financiera de la rama de producción nacional empeoró durante el período objeto de investigación siguiendo una tendencia similar a la de la disminución de los precios y la participación en el mercado de la rama de producción nacional:

Las ventas netas de la rama de producción nacional disminuyeron de manera general entre 2012 y 2016, y su costo de los productos vendidos se redujo aún más. La relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas correspondiente a la rama de producción nacional fue elevada, próxima o superior al **%, a lo largo de todo este período, disminuyendo del **% en 2012 al **% en 2013, el **% en 2014 y el **% en 2015, y aumentando al **% en 2016. En consecuencia, la situación financiera de la rama de producción nacional, que registró su peor momento al principio del período objeto de investigación, antes de que se dictaran las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios sobre las importaciones procedentes de China en 2012, mejoró mínimamente tras la imposición de las órdenes y la presentación de nuevos asuntos relativos a derechos antidumping y compensatorios, pero siguió siendo desfavorable y sufrió posteriormente un mayor deterioro en 2016, cuando las importaciones alcanzaron su nivel máximo en términos de volumen y participación en el mercado y los precios cayeron de nuevo.³¹⁸

7.3.3.2.4.2 Principales argumentos de las partes

7.143. China aduce que la USITC no explicó de manera apropiada por qué los resultados financieros de la rama de producción nacional empeoraron como consecuencia del aumento de las

³¹⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 60-61.

³¹⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 35.

³¹⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 34-35.

³¹⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 35.

³¹⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47 (no se reproducen las notas de pie de página; información suprimida en el original). Véase también el informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 257, donde la USITC observó:

Las pérdidas de explotación de la rama de producción nacional mejoraron al pasar de *** dólares en 2012 a pérdidas de explotación de *** dólares en 2013, *** dólares en 2014 y *** dólares en 2015, pero empeoraron al pasar a pérdidas de explotación de *** dólares en 2016. Las pérdidas netas de la rama de producción nacional mejoraron al pasar de una pérdida neta de *** dólares en 2012 a pérdidas netas de *** dólares en 2013, de *** dólares en 2014 y de *** dólares en 2015, y empeoraron al pasar a una pérdida neta de *** dólares en 2016. El margen de ingresos neto de la rama de producción nacional mejoró al pasar de pérdidas del ***% en 2012 a pérdidas del ***% en 2013, del ***% en 2014 y del ***% en 2015, pero empeoró al pasar a pérdidas del ***% en 2016.

Información suprimida en el original.

importaciones.³¹⁹ Según China, la USITC ignoró que los resultados financieros de la rama de producción nacional mejoraron durante el período objeto de investigación y se apoyó en pruebas relativas a pérdidas financieras "aisladas de su debido contexto".³²⁰ China sostiene que la USITC reconoció "esta debilidad fundamental de su teoría de la relación de causalidad" y "trató de justificar la mejora aduciendo que se debía a las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios".³²¹ A su juicio, ello fue indebido porque, "si las condiciones ya habían mejorado a causa de las órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios, eso demuestra que el aumento de las importaciones ... había dejado de ser el problema".³²² Por último, China aduce que la USITC trató indebidamente de desviar la atención de los cambios globales durante el período objeto de investigación y las tendencias interanuales hacia las pérdidas acumuladas durante todo el período; sin embargo, esas pérdidas "no dicen nada sobre la relación de causalidad con el aumento de las importaciones".³²³

7.144. Por su parte, los Estados Unidos sostienen que la USITC dio una explicación razonada y adecuada que demostraba que el aumento de las importaciones causó los resultados financieros desfavorables y cada vez peores de la rama de producción nacional.³²⁴ Según los Estados Unidos, la USITC demostró razonablemente que las importaciones objeto de comercio desleal procedentes de China y el Taipei Chino influyeron adversamente en la situación financiera de la rama de producción nacional al comienzo del período objeto de investigación y que después esa situación mejoró mínimamente como consecuencia de la imposición de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*. Posteriormente, en 2016, la situación financiera de la rama de producción nacional volvió a empeorar cuando los precios cayeron y aumentaron súbitamente las importaciones procedentes de países no abarcados por las órdenes *CSPV I* y *CSPV II*.³²⁵ Sobre la base de esas constataciones, los Estados Unidos aducen que China ignora el crecimiento explosivo de la demanda y la imposición temprana, pero ineficaz, de órdenes en materia de medidas comerciales correctivas.³²⁶ Además, los Estados Unidos aducen que, contrariamente a lo que China da a entender, cuando las pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares de la rama de producción nacional durante todo el período objeto de investigación se consideran en el contexto de la demanda en auge, las mejoras mínimas y temporales de los resultados financieros de la rama de producción nacional no son indicativas de buenos resultados.³²⁷

7.3.3.2.4.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.145. Como cuestión inicial, observamos que la constatación de la USITC de que la situación financiera de la rama de producción nacional empeoró como consecuencia del aumento de las importaciones se derivó en gran medida de sus constataciones relativas a la disminución de los precios y la pérdida de participación de la rama de producción nacional en el mercado. En las secciones 7.3.3.2.2.3 y 7.3.3.2.3.3 *supra* hemos rechazado ya los argumentos de China de que la USITC incurrió en error con respecto a sus constataciones sobre la relación entre el aumento de las importaciones y la disminución de los precios y la pérdida de participación de la rama de producción nacional en el mercado. Por lo tanto, consideramos que las constataciones de la USITC sobre la relación entre el aumento de las importaciones y la disminución de los precios y la pérdida de participación de la rama de producción nacional en el mercado respaldan el carácter apropiado de la constatación relativa a los resultados financieros de la rama de producción nacional.³²⁸

³¹⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 140-148.

³²⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafos 140-148; segunda comunicación escrita de China, párrafos 120-123; y respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 44.

³²¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 144.

³²² Primera comunicación escrita de China, párrafo 144. En relación con lo anterior, China sostiene que, al centrarse en la eficacia de las órdenes en materia de medidas comerciales correctivas, la USITC incurrió en error, ya que "ignora la sencilla verdad de que podía haber otros factores en juego que afectaran a los precios, el volumen de las importaciones y otras dinámicas de la competencia en el mercado de productos fotovoltaicos de silicio cristalino". (Respuesta de China a la pregunta 6 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 53).

³²³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 146.

³²⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, sección II(D)(2)(a)(iii).

³²⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 144-149.

³²⁶ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 63-64; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 29-30.

³²⁷ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 65. Véase también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 26.

³²⁸ Respuesta de China a la pregunta 6 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 53.

7.146. Tampoco nos convence el argumento de China de que la USITC no tuvo en cuenta de manera apropiada el hecho de que la situación financiera de la rama de producción nacional mejoró durante el período objeto de investigación. Como se ha observado *supra*, la USITC constató que la situación financiera de la rama de producción nacional mejoró cuando se impusieron las órdenes *CSPV I* y *CSPV II* y se estabilizaron los precios, y empeoró cuando aumentaron las importaciones procedentes de países no abarcados por esas órdenes y los precios disminuyeron.³²⁹ A nuestro juicio, esas constataciones indican que el aumento de los precios repercutió negativamente en la situación financiera de la rama de producción nacional, en particular en el período 2015-2016. Por consiguiente, al ignorar esa evolución interanual, las alegaciones de China relativas a la mejora de la situación financiera de la rama de producción nacional se basan en una comparación estática —y en última instancia engañosa— de la situación de la rama de producción nacional al comienzo y el final del período objeto de investigación.³³⁰

7.147. En relación con lo anterior, recordamos que China no impugna la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC en el presente procedimiento.³³¹ En consecuencia, aceptamos como no controvertida la evaluación de la USITC de que la situación financiera general de la rama de producción era "lamentable y decreciente" e indicativa de un daño grave.³³² Con respecto a la determinación de la existencia de relación de causalidad formulada por la USITC, esas constataciones reducen aún más la importancia de cualquier mejora de la situación financiera de la rama de producción nacional, ya que la relación de causalidad exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias es entre el aumento de las importaciones y el daño grave *cuya existencia se constató* durante la investigación.³³³

7.148. Por estas razones, rechazamos el argumento de China de que la USITC no explicó de manera apropiada por qué los resultados financieros de la rama de producción nacional empeoraron como consecuencia del aumento de las importaciones.

7.3.3.2.5 Cierres de fábricas

7.3.3.2.5.1 Antecedentes de hecho

7.149. En su determinación de la existencia de daño grave, la USITC constató que había 33 instalaciones de células fotovoltaicas de silicio cristalino o de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en funcionamiento en los Estados Unidos el 1 de enero de 2012, pero que solo 13 de ellas permanecían abiertas el 31 de diciembre de 2016. Además, de las 16 instalaciones adicionales que se abrieron durante el período objeto de investigación, 5 habían cerrado y, aunque 2 empresas anunciaron planes para abrir nuevas instalaciones, esas instalaciones no estaban comercialmente operativas en julio de 2017.³³⁴

³²⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47 y nota 257.

³³⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 123. China aduce que, al centrarse en las pérdidas financieras acumuladas sufridas por la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación, la USITC no "consideró los cambios habidos en una rama de producción nacional a lo largo del tiempo". Sin embargo, ese parece ser precisamente el enfoque adoptado por China en su argumento de que la situación financiera de la rama de producción nacional mejoró durante el período objeto de investigación. A este respecto, coincidimos con informes anteriores del OSD en los que se ha constatado que las comparaciones entre extremos no explican adecuadamente la relación entre las importaciones y los indicadores de daño grave. (Véanse, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 354; y *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129).

³³¹ Véase la sección 7.3.1 *supra*. Recordamos que, independientemente de su falta de impugnación, China sostiene que no acepta la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC. (Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 33 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 4; respuesta de China a la pregunta 33 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 9-10; segunda comunicación escrita de China, párrafo 17 y nota 25; y respuestas de China a las preguntas 1 (a) y 1 (b) del Grupo Especial de la segunda serie).

³³² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 35.

³³³ Como se ha observado *supra*, en su investigación en materia de salvaguardias la USITC constató que, con independencia de la mejora general de la situación financiera de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación, la situación financiera de la rama de producción nacional seguía siendo indicativa de un daño grave porque era "lamentable y decreciente", particularmente en 2015-2016. En consecuencia, la cuestión pertinente con respecto a la relación de causalidad es si *esta situación* se produjo como consecuencia del aumento de las importaciones, y *no* si la condición financiera de la rama de producción nacional mejoró durante el período 2012-2016.

³³⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 31-32.

7.150. Al volver a abordar esta cuestión en su análisis de la relación de causalidad, la USITC explicó lo siguiente:

[P]ese a la necesidad de incrementar la capacidad para lograr economías de escala, la capacidad y los niveles de producción de la rama de producción nacional no aumentaron en la misma medida que el crecimiento de la demanda, y sus niveles de utilización de la capacidad permanecieron bajos y cayeron al final del período objeto de investigación cuando las importaciones alcanzaron su nivel más alto. *Un gran número de instalaciones de células fotovoltaicas de silicio cristalino y de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino cerraron durante el período objeto de investigación, lo que trajo consigo numerosos despidos y la necesidad de prestar asistencia para el ajuste al comercio a los trabajadores altamente calificados afectados por esos cierres.*³³⁵

7.151. En una constatación conexa, la USITC observó además que "[a]unque muchos productores estadounidenses entraron en el mercado estadounidense con el fin de aprovechar ese crecimiento de la demanda, la continuada incapacidad de la rama de producción nacional de competir con las importaciones de bajo precio obligó a muchas de esas empresas, y también a otras, a cerrar sus instalaciones".³³⁶ La USITC también constató que esa dinámica continuó después del período objeto de investigación sobre la base de que, en julio de 2017, habían cerrado dos instalaciones de producción estadounidenses más.³³⁷

7.3.3.2.5.2 Principales argumentos de las partes

7.152. China sostiene que la USITC no explicó de manera apropiada por qué los cierres de fábricas de la rama de producción nacional eran consecuencia del aumento de las importaciones.³³⁸ Según China, la USITC a) no abordó la cuestión de por qué los cierres de fábricas se debieron al aumento de las importaciones; b) pasó por alto el hecho de que se abrieron fábricas durante todo el período objeto de investigación; c) no abordó las tendencias interanuales, que indicaban que la mayoría de los cierres de fábricas se produjeron al comienzo del período objeto de investigación, cuando las importaciones se encontraban en su nivel más bajo; y d) se basó indebidamente en cierres que tuvieron lugar después del período objeto de investigación.³³⁹ Con respecto al hecho de que la USITC se apoyara en acontecimientos posteriores al período objeto de investigación, China sostiene que las determinaciones de la existencia de daño grave deben centrarse en el "pasado reciente, 'hasta el final mismo' del período objeto de investigación".³⁴⁰ Basándose en este principio, China aduce que solo habría sido apropiado que la USITC tuviera en cuenta esas pruebas si explicara por qué era necesario hacerlo y se asegurara de que las pruebas se habían examinado de manera equilibrada.³⁴¹ Sin embargo, a su juicio, la USITC no procedió así.³⁴²

7.153. Los Estados Unidos responden aduciendo que la USITC consideró de manera apropiada que los cierres de fábricas eran el resultado natural de los resultados operativos y financieros desfavorables de la rama de producción nacional.³⁴³ Con respecto al hecho de que la USITC se apoyara en pruebas que eran posteriores al período objeto de investigación, los Estados Unidos sostienen que la única limitación establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias es que las pruebas

³³⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 47-48. (no se reproducen las notas de pie de página; sin resalte en el original)

³³⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 48-49.

³³⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 49.

³³⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 154; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 119.

³³⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 154-155; respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 46-47; observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 b) del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 33 y 35; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 117-118.

³⁴⁰ Respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 21.

³⁴¹ Respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 17-23; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 10.

³⁴² Respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 22-23; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 11-12.

³⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 152; observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 66-67; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 11.

formen parte del expediente de las autoridades competentes.³⁴⁴ En la investigación en materia de salvaguardias, el expediente contenía testimonios relativos a las operaciones fallidas de dos de los mayores productores nacionales, a saber, los solicitantes Suniva y SolarWorld.³⁴⁵ Concretamente, estos testimonios informaban a la USITC de la suspensión por Suniva de sus operaciones relativas a las células y los módulos en abril de 2017 como parte de su declaración de quiebra al amparo del capítulo 11, y de la presentación de notificaciones en virtud de la Ley de Notificación de la Reconversión y Reeducción de los Trabajadores (WARN) en junio de 2017 y el despido de 360 empleados a mediados de julio de 2017 por parte de SolarWorld.³⁴⁶ Así pues, los Estados Unidos sostienen que era apropiado que la USITC tomara en consideración esas pruebas en su constatación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave y que los argumentos de China en sentido contrario no resisten un examen detenido.³⁴⁷

7.3.3.2.5.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.154. No nos convence el argumento de China de que la USITC no explicó debidamente de qué modo los cierres de fábricas estaban relacionados con el aumento de las importaciones. Por el contrario, la USITC parece haber constatado que los cierres de fábricas (instalaciones) estaban relacionados con la situación financiera desfavorable de la rama de producción nacional y la incapacidad de esta de aumentar su capacidad para lograr economías de escala que le habrían permitido competir con mayor eficacia con las importaciones de bajo precio.³⁴⁸ Como ya hemos rechazado los argumentos de China de que era inapropiado que la USITC relacionara estas circunstancias con el aumento de las importaciones, no consideramos que fuera inapropiado relacionar también estas mismas circunstancias con los cierres de fábricas.

7.155. Además, no nos convence el argumento de China relativo a la coincidencia entre el aumento de las importaciones y los cierres de fábricas. Como cuestión inicial, no consideramos que el carácter apropiado de las constataciones de la USITC sobre esta cuestión dependa de si la USITC demostró la existencia de una correlación perfecta entre el aumento de las importaciones y los cierres de fábricas. Dado que cabía esperar que los efectos más directos del aumento de las importaciones —en este caso, unas condiciones desfavorables en materia de precios y sus consecuencias financieras— dieran como resultado el cierre de fábricas, sería lógico esperar que hubiese un intervalo entre el aumento de las importaciones y los cierres de fábricas.³⁴⁹

7.156. En este contexto, no consideramos que la constatación de la USITC relativa a la relación entre el aumento de las importaciones y los cierres de fábricas esté viciada por el hecho de que algunos cierres de fábricas se produjeran al principio del período objeto de investigación.³⁵⁰ La USITC constató que la situación financiera de la rama de producción nacional registró su punto más bajo al principio del período objeto de investigación³⁵¹, que coincidió con la competencia de las importaciones procedentes de China que culminó en la imposición de la orden CSPV I.³⁵² Por lo tanto,

³⁴⁴ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 9-10; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 9-11.

³⁴⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 11.

³⁴⁶ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 11.

³⁴⁷ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 11.

³⁴⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 47-49.

³⁴⁹ A este respecto, observamos que en informes anteriores del OSD se ha constatado de manera análoga que puede haber casos en que haya un intervalo entre la afluencia de las importaciones y la manifestación de sus efectos de daño para la rama de producción nacional. (Véase, por ejemplo, Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.310-10.312). En ese asunto, el Grupo Especial observó expresamente que cabía esperar retrasos en relación con algunos factores (por ejemplo, el empleo). (Véase *ibid.*, párrafo 10.312).

³⁵⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 263; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro III-3.

³⁵¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47.

³⁵² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 44.

En 2009, al principio del período examinado en las investigaciones CSPV I, la rama de producción nacional tuvo la mayor participación en el consumo aparente en los Estados Unidos (***%), seguida de las importaciones procedentes de China correspondientes al ámbito de esas investigaciones (***%) y las importaciones de todas las demás procedencias (***%). Las importaciones procedentes de China superaron los envíos de la rama de producción nacional en los Estados Unidos en 2010, y a finales de 2011 las importaciones procedentes de China casi habían duplicado sus niveles de 2009".

No se reproducen las notas de pie de página; información suprimida en el original.

parece razonable que se produjeran cierres de fábricas en torno a ese momento. Además, el hecho de que los cierres de fábricas disminuyeran y que entraran nuevas empresas en el mercado después del comienzo del período objeto de investigación se corresponde con la mejora de la situación financiera de la rama de producción nacional que siguió a la imposición de las órdenes *CSPV I* y *CSPV II* y al crecimiento del mercado estadounidense. Sin embargo, como ya se ha indicado, estas mejoras tuvieron una existencia breve; la situación financiera de la rama de producción nacional empeoró aún más en 2016, cuando aumentaron los volúmenes de las importaciones procedentes de fuentes no abarcadas por las órdenes *CSPV I* y *CSPV II* y disminuyeron de nuevo la participación de la rama de producción nacional en el mercado y los precios.³⁵³ Dado que la USITC constató que los cierres de fábricas siguieron a estas circunstancias³⁵⁴, no consideramos que la USITC no abordara las tendencias interanuales, contrariamente a la opinión de China.³⁵⁵

7.157. Se nos plantea entonces la cuestión de si era apropiado que la USITC tuviera en cuenta los cierres de fábricas que se produjeron inmediatamente después del período objeto de investigación, es decir, tras el aumento significativo de las importaciones. Si bien las partes están de acuerdo en que el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe normas explícitas para examinar las pruebas que no corresponden al período objeto de investigación³⁵⁶, discrepan en cuanto al momento en que es apropiado hacerlo y también en si la USITC examinó las pruebas posteriores al período objeto de investigación relativas a los cierres de fábricas de manera equilibrada.

7.158. Como ya se ha indicado, China aduce que solo corresponde a las autoridades competentes de un Miembro examinar los acontecimientos posteriores al período objeto de investigación en circunstancias limitadas, concretamente cuando las autoridades competentes explican por qué "debe[]" hacerse.³⁵⁷ Sin embargo, en consonancia con el argumento de los Estados Unidos, consideramos que esta interpretación es excesivamente restrictiva.³⁵⁸ El Acuerdo sobre Salvaguardias no impone disciplinas sobre el alcance temporal de las pruebas que las autoridades competentes pueden tener en cuenta, siempre que las pruebas obren en el expediente de las

Véase también el informe definitivo de la USITC sobre *CSPV I* (Prueba documental USA-11), página 38:

En consecuencia, el panorama que se perfila es el de una rama de producción nacional: 1) con una disminución constante de la participación en el mercado pese al enorme crecimiento de la demanda, 2) que ha perdido participación en el mercado debido principalmente al volumen significativo y en aumento de las importaciones objeto de investigación procedentes de China, 3) que ha hecho frente a una significativa venta a precios inferiores de las importaciones objeto de investigación procedentes de China y a la reducción de los precios y la contención de su subida, 4) que perdió dinero constantemente durante todo el período objeto de investigación a pesar del espectacular crecimiento de la demanda y las notables reducciones de costos, 5) que al final del período objeto de investigación registró descensos incluso en muchos de los indicadores de resultados que anteriormente habían mostrado cierta mejora, y 6) que comunicó que reconocía el pase a pérdidas de activos y/o costos relacionados con el cierre de instalaciones de producción, inventarios revaluados y/o deterioro de activos. Sobre la base de las tendencias anteriores, constatamos que existe un vínculo causal entre las importaciones objeto de investigación y la situación desfavorable de la rama de producción nacional y que la rama de producción nacional ha sufrido un daño importante como consecuencia de las importaciones objeto de investigación.

³⁵³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 49.

³⁵⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 49.

³⁵⁵ En relación con lo anterior, también rechazamos la afirmación de China de que la USITC pasó por alto el hecho de que se abrieron fábricas durante todo el período objeto de investigación. En efecto, como han señalado los Estados Unidos, la USITC abordó esa dinámica explícitamente cuando constató que de las 16 instalaciones adicionales que se abrieron durante el período objeto de investigación, 5 habían cerrado y que, aunque 2 empresas habían anunciado planes para abrir nuevas instalaciones, esas instalaciones no estaban comercialmente operativas en julio de 2017. (Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 66). Como ya se ha indicado, la USITC constató además que "[a]unque muchos productores estadounidenses entraron en el mercado estadounidense con el fin de aprovechar ese crecimiento de la demanda, la continuada incapacidad de la rama de producción nacional de competir con las importaciones de bajo precio obligó a muchas de esas empresas, y también a otras, a cerrar". (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 48-49).

³⁵⁶ Respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 17; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 9.

³⁵⁷ Respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 17-23; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 10.

³⁵⁸ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 9-10; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 9-11.

autoridades competentes y se respeten los derechos procesales de las partes interesadas. Además, contrariamente a la referencia que hace China al principio de que las determinaciones de la existencia de daño grave deben centrarse en el "pasado reciente", creemos que el principio al que se refiere China respalda que se tengan en cuenta acontecimientos posteriores al período objeto de investigación.³⁵⁹ De hecho, estos acontecimientos reflejarían las circunstancias más recientes de la rama de producción nacional, incluidos los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones.

7.159. Por último, no consideramos que China haya demostrado que la USITC no evaluó las pruebas posteriores al período objeto de investigación de manera equilibrada. La USITC reconoció que "[d]os empresas anunciaron planes para abrir nuevas instalaciones, pero esas instalaciones no estaban comercialmente operativas en julio de 2017" en su evaluación de si había una capacidad inactiva significativa de las instalaciones de producción estadounidenses.³⁶⁰ La USITC se basó también en el cuadro III-3 del informe definitivo del personal, que muestra que se abrieron un número limitado de instalaciones de células y módulos en el período 2016-2017.³⁶¹ No obstante, es importante señalar que estas pruebas contrastan con el mayor número de cierres que se produjeron en el mismo período.³⁶² La USITC también se basó en pruebas procedentes de Suniva —uno de los mayores productores nacionales y uno de los solicitantes de la investigación en materia de salvaguardias— referentes a la suspensión en abril de 2017 de las operaciones en sus instalaciones de células y módulos como parte de su declaración de quiebra al amparo del capítulo 11.³⁶³ Como la comparación de estas pruebas parece respaldar la constatación de la USITC de que los cierres de fábricas de la rama de producción nacional se agravaron después del período objeto de investigación, no estamos de acuerdo con la alegación de China de que USITC escogió los hechos aisladamente o no consideró las pruebas en su conjunto.³⁶⁴

7.160. Sobre la base de lo que antecede, rechazamos el argumento de China de que la USITC no explicó de manera apropiada por qué los cierres de fábricas de la rama de producción nacional eran consecuencia del aumento de las importaciones.

7.3.3.3 Las constataciones de la USITC sobre la relación entre el aumento de las importaciones y los factores aparentemente positivos de daño grave

7.161. Las partes también discrepan sobre si la USITC abordó debidamente los factores aparentemente positivos de daño grave que concurrieron durante el período objeto de investigación, es decir, los aumentos de la capacidad, la producción y los envíos de la rama de producción nacional; el empleo; y los gastos de capital, los gastos en concepto de I+D y el valor de los activos de producción.

7.162. China sostiene que la USITC desestimó en gran medida la existencia de estos factores, que, a juicio de China, arrojan dudas sobre la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones causó un daño grave a la rama de producción nacional.³⁶⁵ Por el contrario, los Estados Unidos aducen que China no tiene en cuenta que la USITC abordó estos factores en su análisis sobre la existencia de daño grave y constató que no restaban validez a su constatación de que la totalidad de las pruebas demostraban un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional. Por tanto, la existencia de los factores aparentemente positivos de daño grave no socava la constatación de la USITC de que existía una relación de causalidad.³⁶⁶

³⁵⁹ Respuesta de China a la pregunta 35 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 20-21; e informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.81.

³⁶⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 31-32.

³⁶¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 31-32 y notas 155-158.

³⁶² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 31-33, 38 y 49; informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro III-3; y transcripción de la audiencia de la USITC relativa al daño (Prueba documental CHN-9), páginas 95-96. Aunque China alega que "[c]uando las importaciones alcanzaron su nivel más alto, el número de cierres de empresas se encontraba en su nivel más bajo", no demuestra que fuera así, en particular teniendo en cuenta los cierres documentados en el período 2016-2017. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 118).

³⁶³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 33-34; transcripción de la audiencia de la USITC relativa al daño (Prueba documental CHN-9), páginas 95-96; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página III-8.

³⁶⁴ Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 4 b) del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 36.

³⁶⁵ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 56.

³⁶⁶ Véanse también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 157-159; y la segunda comunicación escrita, párrafo 27.

7.163. Observamos, para empezar, que el desacuerdo entre las partes tiene que ver directamente con la condición jurídica de la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC en el presente procedimiento. El hecho de que China no haya impugnado la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC significa que no se cuestiona a los efectos de nuestra evaluación. Además, dado que la "relación de causalidad" exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias es entre el aumento de las importaciones y el daño grave *cuya existencia se constató*, la determinación de la existencia de daño grave subyacente establece los parámetros fácticos de la relación de causalidad que debe demostrarse. Esto tiene repercusiones directas para nuestra evaluación del análisis realizado por la USITC de los factores aparentemente positivos en su determinación de la existencia de relación de causalidad. Como la USITC constató que los factores aparentemente positivos respaldaban, o no socavaban, su determinación de que la rama de producción nacional sufrió un daño grave, consideramos que estos factores son necesariamente menos pertinentes para la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.³⁶⁷

7.164. En este contexto, pasamos ahora a examinar los argumentos formulados por las partes en relación con los factores aparentemente positivos.

7.3.3.3.1 Capacidad, producción y envíos

7.3.3.3.1.1 Antecedentes de hecho

7.165. Como parte de su determinación de la existencia de daño grave, la USITC constató que, aunque la capacidad, la producción y los envíos de la rama de producción nacional aumentaron durante el período objeto de investigación, esos aumentos fueron ínfimos en comparación con el aumento del consumo en los Estados Unidos y la rama de producción nacional perdió participación en el mercado a consecuencia de ello.³⁶⁸ Sobre esta base, la USITC consideró que la incapacidad de la rama de producción nacional de aumentar de manera significativa su capacidad, su producción y sus envíos durante un período de condiciones de mercado favorables indicaba la existencia de daño

³⁶⁷ A este respecto, no estamos de acuerdo con la afirmación de China de que el Grupo Especial está obligado a examinar la razonabilidad y la idoneidad de las constataciones fácticas de la USITC en su determinación de la existencia de daño grave basándose en que son pertinentes para la evaluación por el Grupo Especial de la determinación de la existencia de relación de causalidad. (Respuesta de China a la pregunta 1 b) del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 3-4). A nuestro juicio, hacerlo equivaldría efectivamente a examinar la determinación de la existencia de daño grave, lo cual queda fuera del ámbito de nuestro mandato.

Sobre la base de la distinción jurídica entre "daño grave" y "relación de causalidad" que se hace en el Acuerdo sobre Salvaguardias, China alega además que la determinación de la existencia de daño grave es "contexto para, pero no prescribe, la determinación de la existencia de 'relación de causalidad', aunque ambas determinaciones jurídicas se basarán en los mismos hechos subyacentes". China también aduce que "la determinación general acerca del 'daño grave' no extingue la pertinencia de los factores individuales de daño sobre los que obran pruebas en el expediente. Esos factores siguen siendo en sí mismos muy pertinentes para la evaluación de la supuesta 'relación de causalidad'". En este contexto, China señala que el análisis de la "relación de causalidad" debe centrarse en la manera en que los factores de daño han cambiado con el paso del tiempo. (Respuesta de China a la pregunta 33 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 3-9).

Aunque convenimos con China en que el daño grave y la relación de causalidad son prescripciones jurídicamente distintas en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y que la evolución de los factores individuales del daño debe tenerse en cuenta en el análisis de la relación de causalidad, discrepamos de China en la medida en que aduce que la determinación de la existencia de daño grave no establece los parámetros fácticos de la relación de causalidad que debe demostrarse. A este respecto, recordamos que el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que la "relación de causalidad" exigida es "entre el aumento de las importaciones y el daño grave". Así pues, a nuestro juicio, la determinación de la existencia de daño grave subyacente establece los parámetros fácticos de la relación de causalidad general que debe demostrarse y, por consiguiente, establece la pertinencia de los factores de daño específicos para el análisis realizado por las autoridades competentes.

³⁶⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 37-38. En relación con lo anterior, como parte de su determinación de la existencia de daño grave, la USITC constató que, aunque la rama de producción nacional aumentó la capacidad y la producción tanto de células fotovoltaicas de silicio cristalino como de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino durante el período objeto de investigación, esos aumentos no se acercaron a la magnitud del crecimiento explosivo del consumo aparente de los Estados Unidos durante este período. Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 33.

grave, con independencia de si esos factores mejoraron durante el período objeto de investigación.³⁶⁹

7.166. En su examen de si el aumento de las importaciones fue una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional, la USITC constató que la rama de producción nacional perdió ventas y participación en el mercado a consecuencia del aumento de las importaciones de bajo precio, a pesar de que aumentó sus envíos durante el período objeto de investigación.³⁷⁰ La USITC también constató que el aumento de las importaciones impidió que la rama de producción nacional aumentara su capacidad y sus niveles de producción en la misma medida que el crecimiento de la demanda.³⁷¹ En particular, la USITC vinculó la incapacidad de la rama de producción nacional de aumentar su capacidad "para lograr economías de escala" a "las pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación", lo que significaba que "un número considerable de productores nacionales no pudieron generar el capital suficiente para financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales, y un número considerable de ellos no pudieron mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo".³⁷²

7.3.3.3.1.2 Principales argumentos de las partes

7.167. China aduce que la USITC no explicó de manera apropiada por qué el aumento de las importaciones causó un daño grave a la rama de producción nacional, a pesar de los aumentos de la capacidad, la producción y los envíos de la rama de producción nacional.³⁷³ Para cada uno de estos factores, China alega que era insuficiente que la USITC reconociera la existencia de la tendencia y la descartara sobre la base de que la rama de producción nacional no mejoró sus resultados en la misma medida que el crecimiento de la demanda.³⁷⁴ A este respecto, China sostiene que el análisis de la USITC contenía una "premisa falsa implícita", a saber, que la rama de producción nacional tenía el derecho de crecer al mismo ritmo que la expansión del mercado estadounidense.³⁷⁵

7.168. Por su parte, los Estados Unidos sostienen que la USITC abordó estas tendencias en su análisis sobre la existencia de daño grave y constató que no restaban validez a la conclusión de que la totalidad de las pruebas demostraban "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional".³⁷⁶ Los Estados Unidos sostienen además que, contrariamente a la afirmación de China de que la USITC se basó en una "premisa falsa implícita" de que la rama de producción nacional tenía el derecho de crecer a medida que se expandía el mercado, la USITC constató de manera apropiada que el aumento de las importaciones impidió que la rama de producción nacional pudiera mejorar sus resultados de manera significativa.³⁷⁷

7.3.3.3.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.169. A nuestro juicio, los Estados Unidos señalan correctamente que China no sitúa su alegación en el contexto de la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC, que China no impugna en el presente procedimiento. Como ya se ha indicado, que no haya tal impugnación significa que la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC no se cuestiona a los efectos de nuestra evaluación. Como parte de su determinación de la existencia de daño grave, la USITC constató que el alcance de las mejoras en la capacidad, la producción y los envíos de la

³⁶⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 37-38. La USITC vinculó esta dinámica a otros aspectos del daño grave cuya existencia constató, por ejemplo, el cierre de instalaciones de producción en el país, el aumento de las existencias en las instalaciones que permanecían abiertas y la incapacidad de un número significativo de empresas de generar niveles razonables de beneficios.

³⁷⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 49.

³⁷¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47.

³⁷² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47.

³⁷³ Primera comunicación escrita de China, párrafos 118-121; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 58-66.

³⁷⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafos 120-121; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 60, 63 y 66.

³⁷⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafos 120-121; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 60, 63 y 66.

³⁷⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 27. Véase también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 157-159.

³⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 157 y 161-163; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 34-36; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 2 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 33.

rama de producción nacional durante el período objeto de investigación, si se consideraba en el contexto del crecimiento del mercado estadounidense, *respaldaba* su constatación de que la rama de producción nacional sufrió un daño grave.³⁷⁸ Por consiguiente, con respecto a la determinación de la existencia de relación de causalidad formulada por la USITC, la cuestión pertinente *no* es si mejoraron los resultados de la rama de producción nacional, sino si la incapacidad de la rama de producción nacional de mejorar *de manera significativa* sus resultados fue consecuencia del aumento de las importaciones. Al centrarse estrictamente en el hecho de que algunos de los indicadores de resultados de la rama de producción nacional mejoraron durante el período objeto de investigación, los argumentos de China pasan por alto la naturaleza del daño grave cuya existencia se constató y, por lo tanto, no están adaptados a la cuestión pertinente.

7.170. China también pasa por alto los vínculos establecidos por la USITC entre el aumento de las importaciones y la incapacidad de la rama de producción nacional de mejorar sus resultados a la luz del aumento de la demanda en el mercado estadounidense. Como ya se ha indicado, la USITC constató que, con independencia del hecho de que la rama de producción nacional aumentase sus envíos durante el período objeto de investigación, siguió perdiendo ventas en favor de las importaciones de bajo precio, lo que contribuyó a la disminución de su participación en el mercado.³⁷⁹ La USITC también constató que la incapacidad de la rama de producción nacional de lograr economías de escala mediante el aumento de su capacidad y su producción estaba vinculada a "las pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación", que la USITC atribuyó al aumento de las importaciones.³⁸⁰ Como ya hemos rechazado las alegaciones de China de que estas constataciones no se habían explicado de manera apropiada, consideramos que las mismas constataciones demuestran que la USITC tuvo debidamente en cuenta los aumentos aparentemente favorables de la capacidad, la producción y los envíos de la rama de producción nacional en su análisis de la relación de causalidad. Estas constataciones también demuestran que, contrariamente a la opinión de China, la USITC no se basó en una "premisa falsa implícita" de que la rama de producción nacional tenía el derecho de crecer en la misma medida que la expansión del mercado estadounidense.

7.171. Sobre la base de lo que antecede, rechazamos la alegación de China de que la USITC no explicó de manera apropiada por qué el aumento de las importaciones causó un daño grave a la rama de producción nacional, a pesar de los aumentos de la capacidad, la producción y los envíos de la rama de producción nacional.

7.3.3.3.2 Empleo

7.3.3.3.2.1 Antecedentes de hecho

7.172. Como parte de su determinación de la existencia de daño grave, la USITC constató que el gran número de cierres de instalaciones dio lugar a numerosos despidos y a la concesión a muchos trabajadores de beneficios en virtud de la Ley de Asistencia para el Ajuste al Comercio de los Estados Unidos durante el período objeto de investigación. Además, los trabajadores de algunas instalaciones sufrieron cierres temporales o desaceleraciones de la producción, lo que se tradujo en despidos y subempleo.³⁸¹ Concretamente, con respecto a las operaciones relativas a las células fotovoltaicas de silicio cristalino, la USITC señaló que:

[E]l número total de obreros manufactureros y trabajadores afines dedicados a las operaciones relativas a las células fotovoltaicas de silicio cristalino de los Estados Unidos se redujo de *** en 2012 a *** en 2013 y *** en 2014, y aumentó a *** en 2015 y *** en 2016, un aumento general del ***%. Aunque el aumento general del empleo durante el período objeto de investigación parece compatible con el aumento del ***% de la producción estadounidense de células fotovoltaicas de silicio cristalino, el aumento al final del período objeto de investigación se explica principalmente por ***.³⁸²

³⁷⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 37-38.

³⁷⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47.

³⁸⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 47 y 60-61.

³⁸¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 33.

³⁸² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 33. (no se reproducen las notas de pie de página; información suprimida en el original)

7.173. Además, con respecto a las operaciones relativas a los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino:

En el caso de las operaciones estadounidenses relativas a los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino, el empleo total disminuyó de 1.293 obreros manufactureros y trabajadores afines en 2012 a 1.080 en 2013 y 956 en 2014, y aumentó a 1.038 en 2015 y 1.253 en 2016, una disminución global del 3,1% pese al notable crecimiento del consumo aparente en los Estados Unidos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Estos datos sobre el empleo no reflejan los acontecimientos posteriores al período objeto de investigación, como la suspensión por Suniva de sus operaciones en las fábricas de células y módulos en abril de 2017 como parte de su declaración de quiebra al amparo del capítulo 11o, por parte de SolarWorld, la presentación de notificaciones en virtud de la Ley WARN en junio de 2017 a ***, el despido de 360 empleados a mediados de julio de 2017 y ***.³⁸³

7.174. Volviendo a estas constataciones en su análisis de la relación de causalidad, la USITC constató que los resultados operativos y financieros desfavorables de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación dieron lugar a un gran número de cierres de instalaciones, que a su vez resultó en "numerosos despidos y la necesidad de prestar asistencia para el ajuste al comercio a los trabajadores altamente calificados afectados por esos cierres".³⁸⁴

7.3.3.3.2.2 Principales argumentos de las partes

7.175. China sostiene que la USITC no explicó de manera apropiada por qué el aumento de las importaciones causó daño a la rama de producción nacional, a pesar de las mejoras registradas en los indicadores de empleo de la rama de producción nacional.³⁸⁵ En particular, China aduce que la USITC restó importancia al hecho de que el empleo de trabajadores relacionados con la producción de células aumentó "cada año" durante todo el período objeto de investigación, y que el empleo de trabajadores relacionados con la producción de módulos se recuperó hacia el final del período objeto de investigación, cuando las importaciones alcanzaron su nivel máximo.³⁸⁶ China aduce además que la USITC incurrió en error en su examen de los datos relativos al empleo posteriores al período objeto de investigación para su determinación de la existencia de relación de causalidad dentro del período objeto de investigación.³⁸⁷

7.176. En respuesta, los Estados Unidos sostienen que China no niega la observación de la USITC de que decenas de instalaciones nacionales cerraron durante el período objeto de investigación, lo que lógicamente dio lugar a despidos.³⁸⁸ Además, contrariamente a lo que China argumenta, los Estados Unidos aducen que la USITC se basó de manera apropiada en las pruebas posteriores al período objeto de investigación relativas a la presentación de notificaciones en virtud de la Ley WARN por parte de SolarWorld y la quiebra de Suniva porque esas pruebas eran muy pertinentes y las partes interesadas tuvieron la oportunidad de abordarlas durante la investigación.³⁸⁹

7.3.3.3.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.177. La USITC constató que, aparte de determinados aumentos del empleo relacionado con las células y los módulos de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación, los datos globales sobre el empleo respaldaban su constatación de "grado importante de desempleo y subempleo".³⁹⁰ Dado que China no impugna la determinación de la existencia de daño grave en el presente procedimiento, aceptamos estas constataciones como no controvertidas. A nuestro juicio, las mismas constataciones también reducen la importancia de cualquier mejora de los indicadores de empleo de la rama de producción nacional para el análisis de la relación de causalidad realizado

³⁸³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 33-34. (no se reproducen las notas de pie de página; información suprimida en el original)

³⁸⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 47-48.

³⁸⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 122; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 67-70.

³⁸⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 68.

³⁸⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 122; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 69.

³⁸⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 165.

³⁸⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 165.

³⁹⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 33-34.

por la USITC, ya que la relación de causalidad exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias es entre el aumento de las importaciones y el daño grave *cuya existencia se constató*. Por tanto, el simple hecho de que algunos de estos factores mejoraran durante el período objeto de investigación no demuestra la inexistencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

7.178. Además, observamos que la USITC relacionó la evolución de los indicadores de empleo de la rama de producción nacional con los resultados operativos y financieros desfavorables de la rama de producción nacional, que dieron lugar a un gran número de cierres de fábricas.³⁹¹ En las secciones 7.3.3.2.4.3 y 7.3.3.2.5 *supra* ya hemos rechazado los argumentos de China de que la USITC no explicó de manera apropiada por qué el empeoramiento financiero de la rama de producción nacional y los cierres de fábricas se produjeron como consecuencia del aumento de las importaciones. Por tanto, las constataciones de la USITC con respecto a estos factores —que empeoraron al final del período objeto de investigación— refutan la afirmación de China de que la USITC no abordó de manera apropiada la relación entre el aumento de las importaciones y la evolución de los indicadores de empleo de la rama de producción nacional.³⁹²

7.179. En este sentido, rechazamos el argumento de China de que era inapropiado que la USITC tuviera en cuenta las pruebas relativas a los indicadores de empleo de la rama de producción nacional posteriores al período objeto de investigación. Como se ha señalado en la sección 7.3.3.2.5.3 *supra*, el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone disciplinas sobre el alcance temporal de las pruebas que se pueden tener en cuenta, siempre que esas pruebas obren en el expediente de las autoridades competentes y que se respeten los derechos procesales de las partes interesadas. Por tanto, coincidimos con los Estados Unidos en que era apropiado que la USITC tuviera en cuenta las pruebas obrantes en el expediente relativas a la suspensión de operaciones por Suniva en abril de 2017 y a la presentación de notificaciones en virtud de la Ley WARN en junio de 2017 y el despido de 360 empleados por parte de SolarWorld. A nuestro juicio, estas pruebas demuestran que, contrariamente a lo que alega China, no era inapropiado que la USITC constatará que los indicadores de empleo de la rama de producción nacional se vieron afectados desfavorablemente por el aumento de las importaciones al final del período objeto de investigación.

7.180. Sobre la base de lo que antecede, rechazamos la alegación de China de que la USITC no explicó de manera apropiada por qué el aumento de las importaciones causó daño a la rama de producción nacional, a pesar de las mejoras registradas en los indicadores de empleo de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación.

7.3.3.3.3 Gastos de capital, gastos en concepto de I+D y valor de los activos de producción

7.3.3.3.3.1 Antecedentes de hecho

7.181. Como parte de su determinación de la existencia de daño grave, la USITC constató que:

Los gastos de capital de la rama de producción nacional aumentaron en general entre 2012 y 2016, y alcanzaron su nivel más alto en 2015, pero la mayor proporción de estos gastos correspondió a los gastos de una sola empresa (***) en nuevas operaciones relativas a las células fotovoltaicas de silicio cristalino que todavía no están comercialmente operativas. Los gastos de investigación y desarrollo de la rama de producción nacional disminuyeron en general entre 2012 y 2015, pero aumentaron en 2016, debido principalmente a ***. El valor de los activos de producción de la rama de producción nacional aumentó en general, de nuevo debido principalmente a ***. Otros productores nacionales reconocieron el deterioro de activos, el pase a pérdidas o a reserva de equipo de producción, ***, ***, o bien ralentizaron o cerraron la producción.

³⁹¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 47-48.

³⁹² Observamos en particular que algunos de los indicadores de empleo de la rama de producción nacional empeoraron en 2017, lo que se corresponde temporalmente con el incremento de los cierres de fábricas de la rama de producción. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 33-34).

Los productores nacionales también identificaron una serie de efectos negativos reales sobre su inversión, crecimiento y desarrollo a causa de las importaciones. Entre ellos figuran el aplazamiento, el retraso y la postergación de proyectos; el rechazo de propuestas de inversión; la reducción de la cuantía de las inversiones de capital; los rendimientos negativos de las inversiones; la incapacidad de generar el capital suficiente para financiar la modernización de las plantas y equipo nacionales; el aumento de los costos de la financiación de la deuda; la incapacidad de mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo; la denegación de préstamos por los bancos; la reducción de las calificaciones crediticias; la incapacidad de emitir acciones o bonos; la incapacidad para atender el servicio de la deuda; la reducción de la financiabilidad; y otras dificultades de esta índole. Los productores nacionales también previeron otros efectos negativos debidos a las importaciones. Sobre la base de estas pruebas, constatamos que un número considerable de productores nacionales no pudieron generar el capital suficiente para financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales, y un número considerable de productores nacionales no pudieron mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo, a pesar del crecimiento explosivo de la demanda durante el período objeto de investigación.³⁹³

7.182. Al volver a abordar estas constataciones en su análisis de la relación de causalidad, la USITC observó lo siguiente:

En consonancia con las pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación, un número considerable de productores nacionales no pudieron generar el capital suficiente para financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales, y un número considerable de ellos no pudieron mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo. Esa incapacidad de generar el capital suficiente para las inversiones y para la investigación y el desarrollo menoscabó la capacidad de la rama de producción nacional de desarrollar productos de nueva generación en este mercado de gran intensidad de capital y tecnológicamente avanzado.³⁹⁴

7.3.3.3.2 Principales argumentos de las partes

7.183. China sostiene que la USITC no explicó de manera apropiada por qué el aumento de las importaciones causó daño a la rama de producción nacional, a pesar de los aumentos de los gastos de capital, los gastos de I+D y el valor de los activos de producción de la rama de producción nacional.³⁹⁵ En relación con los gastos de capital, China aduce que era inadecuado que la USITC reconociese la existencia de un mayor nivel de gastos de capital, pero negase la importancia de ese aumento sobre la base de que lo llevó a cabo una sola empresa, en particular cuando se ha suprimido tanta información a este respecto en la versión no confidencial del informe definitivo de la USITC que la explicación es deficiente y ambigua.³⁹⁶ En cuanto a los gastos de I+D, China aduce que era inapropiado que la USITC constataste la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave cuando al menos una de las empresas nacionales aumentó sus gastos de I+D en 2016, cuando las importaciones alcanzaron su nivel más alto. Según China, la constatación de la USITC de que algunas empresas "no pudieron mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo" no era suficientemente representativa del estado de la rama de producción nacional en su conjunto.³⁹⁷ Por último, en relación con el valor de los activos de producción de la rama de producción nacional, China aduce que la USITC se basó en declaraciones concluyentes y no abordó de manera apropiada la manera en que las mejoras con respecto al valor de los activos de producción de la rama de producción nacional eran compatibles con su constatación de la existencia de relación de causalidad.³⁹⁸

³⁹³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 35-37. (no se reproducen las notas de pie de página; información suprimida en el original)

³⁹⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47. (no se reproducen las notas de pie de página)

³⁹⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafos 123-124; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 71-79.

³⁹⁶ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 73-76.

³⁹⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 76-78.

³⁹⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 79.

7.184. Por su parte, los Estados Unidos adoptan la posición de que la USITC explicó de manera apropiada que la mayor proporción de gastos de capital "correspondió a los gastos de una sola empresa en nuevas operaciones relativas a las células fotovoltaicas de silicio cristalino que todavía no estaban comercialmente operativas al final del período objeto de investigación".³⁹⁹ Los Estados Unidos mantienen además que la USITC explicó de manera apropiada que las pérdidas financieras sufridas por la rama de producción nacional durante todo el período objeto de investigación significaban que "un número considerable de productores nacionales no pudieron generar el capital suficiente para financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales o mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo", lo que a su vez menoscabó la capacidad de la rama de producción nacional de desarrollar productos de nueva generación.⁴⁰⁰

7.3.3.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.185. Como parte de su determinación de la existencia de daño grave, la USITC constató que las mejoras en los gastos de capital, los gastos de investigación y desarrollo y el valor de los activos de producción de la rama de producción nacional no eran representativas de la rama de producción nacional en su conjunto.⁴⁰¹ Esta constatación respaldó su conclusión de que "*un número considerable* de productores nacionales no pudieron generar el capital suficiente para financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales, y *un número considerable* de productores nacionales no pudieron mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo, a pesar del crecimiento explosivo de la demanda durante el período objeto de investigación".⁴⁰²

7.186. Puesto que China no impugna la determinación de la existencia de daño grave en el presente procedimiento, aceptamos estas constataciones como no controvertidas. A nuestro juicio, estas constataciones también reducen la importancia de cualquier mejora de los gastos de capital, los gastos de I+D y el valor de los activos de producción de la rama de producción nacional para el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC. Como ya se ha explicado, la relación de causalidad exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias es entre el aumento de las importaciones y el daño grave *cuya existencia se constató*. El simple hecho de que los gastos de capital, los gastos de I+D y el valor de los activos de producción de la rama de producción nacional mejoraran no demuestra la inexistencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Ello se debe en particular a que la USITC constató en su determinación de la existencia de daño grave que estas mejoras no eran representativas de la rama de producción nacional en su conjunto.

7.187. Por consiguiente, al pasar por alto el contexto de la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC, los argumentos de China no demuestran que en el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC se tuvieron en cuenta de manera inadecuada las mejoras de los gastos de capital, los gastos de I+D y el valor de los activos de producción de la rama de producción nacional. A este respecto, observamos que varios de los argumentos de China tratan indebidamente de impugnar (directa o indirectamente) diversos aspectos de la determinación de la existencia de daño grave subyacente, que no forma parte del asunto examinado en la presente diferencia.⁴⁰³ Observamos asimismo que los argumentos de China no abordan la constatación central de la USITC de que las "pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación" repercutieron desfavorablemente en la capacidad de la rama de producción nacional de generar capital o mantener los niveles existentes de gastos de I+D, lo

³⁹⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 166.

⁴⁰⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 166.

⁴⁰¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 35-36.

⁴⁰² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 36-37. (sin resalte en el original)

⁴⁰³ Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de China, párrafos 73-76 (en los que se impugna la constatación de la USITC de que el mayor nivel de los gastos de capital no era representativo de la rama de producción nacional en su conjunto); párrafo 77 (en el que se alega que la constatación de la USITC de que un número considerable de empresas "no pudieron mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo" era inadecuada); párrafo 78 (en el que se sostiene que "[l]a incapacidad de empresas individuales de mantener los gastos existentes destinados a la investigación y el desarrollo no es indicativa de la existencia de daño, especialmente en vista de la falta de coincidencia entre el aumento de los gastos destinados a la investigación y el desarrollo y el aumento de las importaciones para la rama de producción en general en 2016" (sin resalte en el original)); y párrafo 79 (en el que se aduce que "una vez más la USITC no facilitó una explicación de por qué constató la existencia de relación de causalidad incluso cuando el valor de los activos totales de la rama de producción nacional 'aument[ó] en general' al final del período objeto de investigación" (sin resalte en el original)).

que a su vez "menoscabó la capacidad de la rama de producción nacional de desarrollar productos de nueva generación en este mercado de gran intensidad de capital y tecnológicamente avanzado".⁴⁰⁴

7.188. Sobre la base de estas deficiencias, rechazamos la alegación de China de que la USITC no explicó de manera apropiada por qué el aumento de las importaciones causó daño a la rama de producción nacional, a pesar de los aumentos de los gastos de capital, los gastos de I+D y el valor de los activos de producción de la rama de producción nacional.

7.3.3.4 Conclusión general sobre la determinación de la USITC de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional

7.189. En las secciones precedentes hemos constatado que China no ha establecido que la USITC haya incurrido en error con respecto a su análisis de la relación entre el aumento de las importaciones y los factores negativos y aparentemente positivos de daño grave que existían durante el período objeto de investigación. Sobre la base de estas constataciones, rechazamos el argumento de China de que la USITC no demostró una "coincidencia general" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.⁴⁰⁵ En consecuencia, rechazamos la alegación general de China de que los Estados Unidos no evaluaron si el aumento de las importaciones era una causa de daño grave de conformidad con los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.4 "Otros" factores que supuestamente causaron daño a la rama de producción nacional

7.4.1 Antecedentes de hecho generales

7.190. La legislación interna estadounidense dispone que la USITC debe determinar si las importaciones del producto objeto de investigación están aumentado en tal cantidad que son una "causa sustancial" de daño grave o amenaza de daño grave, es decir, "una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra causa".⁴⁰⁶ En virtud de esa obligación, la USITC debe, entre otras cosas, "examinar factores distintos de las importaciones" que puedan ser una causa de daño grave o amenaza de daño grave, e incluir los resultados de su examen en su informe.⁴⁰⁷

7.191. En la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes adujeron que causas distintas de las importaciones eran más importantes y explicaban cualquier daño causado a la rama de producción nacional, e identificaron dos de esas causas: a) supuestos errores cometidos por la rama de producción nacional y b) factores distintos de las importaciones que supuestamente dieron lugar a descensos en los precios internos. Más concretamente, los declarantes hicieron referencia a lo siguiente:

- a. Supuestos errores cometidos por la rama de producción nacional:
 - i. la supuesta decisión de la rama de producción nacional de centrarse en los segmentos residencial y comercial y evitar competir en el segmento de servicios públicos;
 - ii. supuestos problemas de calidad y de tipo de producto; y
 - iii. supuestos problemas de servicio y entrega.⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47.

⁴⁰⁵ En relación con lo anterior, también rechazamos el argumento de China de que la USITC no examinó el "peso combinado" de los factores positivos y negativos en su análisis de la relación de causalidad. En particular, observamos que el argumento de China se basa en su alegación de que la USITC no facilitó una explicación suficiente con respecto a los factores de daño grave que mostraban una tendencia positiva. Sin embargo, como hemos constatado en la sección 7.3.3.3 *supra*, no consideramos que China haya demostrado que el informe de la USITC sea deficiente a este respecto. (Segunda comunicación escrita de China, párrafos 125-131).

⁴⁰⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 23.

⁴⁰⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 23.

⁴⁰⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 50-61.

- b. Factores distintos de las importaciones que supuestamente dieron lugar a descensos en los precios internos:
 - i. programas de incentivos gubernamentales en descenso;
 - ii. disminución de los costos de las materias primas; y
 - iii. necesidad de alcanzar la "paridad de red" con otras fuentes de electricidad.⁴⁰⁹

7.192. En su informe definitivo, la USITC examinó esos factores, pero constató que los argumentos de los declarantes no estaban respaldados por los hechos.⁴¹⁰

7.4.2 Prescripciones jurídicas aplicables en relación con la evaluación de los "otros" factores supuestamente causantes de daño a la rama de producción nacional a que se refiere el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.193. La segunda frase del párrafo artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias dice lo siguiente:

Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

7.194. Por lo tanto, la segunda frase del artículo 4.2 b) dispone que las autoridades competentes de un Miembro están obligadas a realizar un análisis de la no atribución cuando se constate que otros factores, distintos del aumento de las importaciones, causan daño a la rama de producción nacional simultáneamente con el aumento de las importaciones. Por el contrario, si las autoridades competentes determinan que los "otros" factores *no* causan daño al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, no hay obligación de llevar a cabo un análisis de la no atribución. Sin embargo, como esa determinación está sujeta a examen, debe estar respaldada por una explicación que sea razonada y adecuada.⁴¹¹

7.4.3 La cuestión de si la USITC no se aseguró de que los efectos perjudiciales de "otros" factores no se atribuyan al aumento de las importaciones

7.4.3.1 Introducción

7.195. Las partes discrepan con respecto a si la evaluación de los efectos supuestamente perjudiciales de factores distintos del aumento de las importaciones realizada por la USITC cumplía la segunda frase del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. China alega que la USITC: i) desestimó indebidamente los supuestos errores de la rama de producción nacional⁴¹²; y ii) desestimó indebidamente factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino disminuyeran, y no satisfizo la prescripción relativa a la no atribución con respecto a los efectos perjudiciales de esos factores.⁴¹³ Los Estados Unidos nos piden que rechacemos las alegaciones de China. Los Estados Unidos sostienen que la USITC constató debidamente que los supuestos errores de la rama de producción nacional no eran una causa de daño. Los Estados Unidos también niegan que la USITC constatará que factores distintos de las importaciones que supuestamente habían causado que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino disminuyeran fueran una causa de daño para la rama de producción nacional.⁴¹⁴

7.196. En sus argumentos relativos al cumplimiento de la segunda frase del artículo 4.2 b) por la USITC, las partes también discrepan con respecto a: i) el grado de discrecionalidad de que gozan las autoridades competentes para cumplir la obligación de no atribución que les impone el

⁴⁰⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 50 y 61-65.

⁴¹⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 50.

⁴¹¹ Coincidimos a este respecto con el enfoque adoptado por el Grupo Especial que examinó el asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*. (Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.334).

⁴¹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 182.

⁴¹³ Primera comunicación escrita de China, epígrafe de la sección III(B)(2)(b) y párrafo 197.

⁴¹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 107 y 170-171.

artículo 4.2 b)⁴¹⁵; ii) la cuestión de si la aplicación por la USITC de la prueba de la "causa sustancial" cumplía suficientemente las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del artículo 4.2 b)⁴¹⁶; y iii) la cuestión de la USITC estaba obligada a realizar una evaluación acumulativa de los factores distintos del aumento de las importaciones que supuestamente causaron daño a la rama de producción nacional.⁴¹⁷

7.197. Empezamos considerando las alegaciones de China contra el análisis de los supuestos errores de la rama de producción nacional realizado por la USITC (sección 7.4.3.2). Después, consideramos las alegaciones de China contra el análisis que hizo la USITC de los factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino disminuyeran (sección 7.4.3.3). Por último, examinamos cualquier cuestión que haya quedado pendiente y concluimos analizando si China ha establecido que la evaluación de los "otros" factores que supuestamente causaron daño a la rama de producción nacional realizada por la USITC no cumplía las prescripciones del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.4.3.4).

7.4.3.2 Supuestos errores de la rama de producción nacional

7.198. En la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes adujeron que errores cometidos por la rama de producción nacional eran una causa distinta de las importaciones que explicaba cualquier daño sufrido por esta.⁴¹⁸ Como se ha señalado *supra*, los declarantes identificaron tres supuestos errores: a) la supuesta decisión de la rama de producción nacional de centrarse en los segmentos comercial y residencial y evitar competir en el segmento de servicios públicos; b) supuestos problemas de calidad y de tipo de producto; y c) supuestos problemas de servicio y entrega.⁴¹⁹ La USITC examinó las alegaciones de los declarantes y constató que no estaban respaldadas por los hechos que constaban en el expediente.⁴²⁰

7.199. China alega que la USITC no evaluó adecuadamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los supuestos errores de la rama de producción nacional, y que desestimó indebidamente esos factores.⁴²¹ Los Estados Unidos no están de acuerdo.⁴²²

⁴¹⁵ Aunque China reconoce que el artículo 4.2 b) no impone un método específico para realizar un análisis de la no atribución, también hace referencia a informes del OSD anteriores que, según China, aclaran lo que las autoridades competentes están obligadas a hacer para cumplir esa obligación. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 163-166 y 174). Por su parte, los Estados Unidos sostienen que el artículo 4.2 b) no especifica cómo pueden las autoridades competentes cumplir una obligación de no atribución. (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 100; véase también *ibid.*, párrafos 101-105; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 10 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 85). No obstante, los Estados Unidos mantienen que la USITC cumplió plenamente su obligación de no atribución en el presente asunto, porque constató correctamente que "otros" factores no causaron daño a la rama de producción nacional, de modo que la prescripción relativa a la no atribución prevista en el artículo 4.2 b) no entraba en juego. (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 107; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 10 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 85).

⁴¹⁶ China aduce que la prueba de la "causa sustancial" realizada por la USITC, aplicada al presente asunto, no cumple la prescripción de "separar y distinguir" los efectos perjudiciales de todos los "otros" factores. (Primera comunicación escrita de China, párrafo 178; véase también *ibid.*, párrafo 177). En respuesta, los Estados Unidos sostienen que, "aun prescindiendo de la interpretación errónea que hace China del artículo 4.2 b), el argumento de China no se sostiene porque la Comisión examinó individualmente cada uno de los supuestos 'otros factores' y determinó que no causaron daño a la rama de producción nacional. El artículo 4.2 b) [del Acuerdo sobre Salvaguardias] no exige nada más". (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169 (no se reproduce la nota de pie de página)).

⁴¹⁷ China aduce que la USITC estaba obligada a evaluar acumulativamente los factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino disminuyeran considerando la compleja interrelación entre esos factores, pero no lo hizo. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 218-226; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 218-222). Por su parte, los Estados Unidos aducen que la USITC no estaba obligada a realizar un análisis acumulativo, puesto que constató que los "otros" factores no causaron daño a la rama de producción nacional. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 22 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 62; y declaración final de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 18).

⁴¹⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 50.

⁴¹⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 50.

⁴²⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

⁴²¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 181.

⁴²² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 176 y 196.

7.200. Para comenzar, observamos que varios de los argumentos de China critican la manera en que la USITC sopesó pruebas que contradecían sus constataciones relativas a los supuestos errores de la rama de producción nacional. En varios casos, China alega que la USITC incurrió en error al no analizar supuestas pruebas en contrario.⁴²³ En otros casos, China alega que la USITC incurrió en error al no dar mayor peso probatorio a supuestas pruebas en contrario.⁴²⁴

7.201. Como se ha señalado en la sección 7.1.2 *supra*, la función del Grupo Especial en el presente procedimiento es evaluar objetivamente si China ha establecido que la USITC no proporcionó explicaciones razonadas y adecuadas que demostraran el cumplimiento de las obligaciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias. Nuestra función *no* es llevar a cabo un examen *de novo* de las pruebas, ni sustituir la apreciación de la USITC por la nuestra.⁴²⁵ Por lo tanto, con respecto a la alegación de China al amparo de la segunda frase del artículo 4.2 b), la cuestión pertinente es si China ha establecido que la USITC no proporcionó explicaciones razonadas y adecuadas que demostraran que los supuestos errores de la rama de producción nacional no causaron daño a esta.

7.202. En este contexto, el simple hecho de que la USITC no abordara explícitamente determinadas pruebas o atribuyera mayor peso probatorio a determinadas pruebas no implica que actuara de manera incompatible con esos principios, ya que ninguna de esas omisiones establecería concluyentemente que las constataciones y conclusiones de la USITC eran no razonadas o inadecuadas. Ello se debe en particular a que, al llevar a cabo investigaciones en materia de salvaguardias, se espera de las autoridades competentes que compilen un extenso expediente que comprenda argumentos, datos y pruebas de diferentes fuentes, en particular de partes con intereses contrapuestos respecto del resultado de la investigación.⁴²⁶ En consecuencia, para demostrar que el trato dado por la USITC a determinadas pruebas fue indebido, China ha de explicar por qué el trato dado a esas pruebas, considerado en el contexto del conjunto de las pruebas presentadas, demuestra que las constataciones y conclusiones de la USITC eran no razonadas o inadecuadas.

7.203. Pasamos ahora a las alegaciones de China relativas a los supuestos errores cometidos por la rama de producción nacional.

7.4.3.2.1 La supuesta decisión de la rama de producción nacional de centrarse en los segmentos residencial y comercial y evitar competir en el segmento de servicios públicos

7.4.3.2.1.1 Antecedentes de hecho

7.204. En la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes adujeron que los productores nacionales se centraron en los segmentos residencial y comercial y no trataron de competir por las ventas en el segmento de servicios públicos hasta más avanzado el período objeto de investigación, aun cuando el segmento de servicios públicos era el más grande y el de más rápido crecimiento.⁴²⁷ Los declarantes también informaron de que no tenían conocimiento de ningún productor nacional que pudiera "suministrar la combinación requerida del tipo de producto y las propiedades demostradas de uso y empleo del producto" que demandaba el segmento de servicios públicos.⁴²⁸ Además, los declarantes alegaron que la rama de producción nacional no podía producir

⁴²³ Véanse, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de China, párrafos 161-162; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 15 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 122; las observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 82 y 87-89; y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 149.

⁴²⁴ Véanse, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de China, párrafos 163 y 173; las observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 86; y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 145.

⁴²⁵ Nuestro enfoque está en consonancia con el adoptado en anteriores procedimientos de solución de diferencias. (Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 299).

⁴²⁶ De hecho, el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé que la investigación "comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones y tengan la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes y de presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público".

⁴²⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 56.

⁴²⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 56-57.

o carecía de capacidad suficiente para producir módulos de 72 células, que pasaron a ser la norma para las instalaciones de servicios públicos en 2013-2014.⁴²⁹

7.205. En respuesta, la USITC observó que desde 2009 se ha producido un desplazamiento en la distribución de las ventas entre los tres segmentos de mercado.⁴³⁰ En 2009 el segmento comercial tenía la mayor participación en el mercado, seguido de los segmentos residencial y de servicios públicos, mientras que, durante todo el período objeto de investigación, los servicios públicos fueron el mayor segmento del mercado, seguido de los segmentos residencial y comercial.⁴³¹ La USITC también señaló que los tres segmentos del mercado experimentaron todos un considerable crecimiento durante el período objeto de investigación.⁴³²

7.206. En este contexto, la USITC rechazó los argumentos de los declarantes y constató lo siguiente:

La rama de producción nacional vendió o trató de vender productos fotovoltaicos de silicio cristalino a servicios públicos durante todo el período objeto de investigación, además de a los segmentos residencial y comercial, pero con frecuencia no pudo ganar grandes licitaciones en ese segmento. Además, la rama de producción nacional perdió participación en el mercado en favor de las importaciones con independencia del segmento.⁴³³

Las pruebas indican que la rama de producción nacional trató claramente de competir en el gran mercado de los servicios públicos, concentrado y sensible a los precios, pero el gran volumen de las importaciones a precios bajos y decrecientes repercutió desfavorablemente en los resultados financieros de la rama de producción nacional, lo que dificultaba que la rama de producción nacional incrementase la capacidad a una escala que la hiciese más competitiva en ese segmento, aun cuando lograrse desarrollar e incluso promover productos innovadores que el segmento de los servicios públicos y otros segmentos requieran.⁴³⁴

7.207. En respaldo de su constatación, la USITC se apoyó en pruebas que demostraban que tanto la rama de producción nacional como los importadores vendieron productos fotovoltaicos de silicio cristalino en cada uno de los tres segmentos de mercado durante el período objeto de investigación.⁴³⁵ La USITC explicó además que, aunque la mayoría de los envíos de la rama de producción nacional estaban destinados a los segmentos residencial y comercial, SolarWorld y Suniva demostraron que competían en el segmento de servicios públicos y lo abastecían.⁴³⁶ Además, la USITC observó que el expediente demostraba que la rama de producción nacional vendió tanto módulos de 60 células como módulos de 72 células durante todo el período objeto de investigación y perdió participación en el mercado en favor de las importaciones en el caso de ambos tipos de módulos.⁴³⁷ Observó que SolarWorld añadió una línea de montaje en sus instalaciones en 2016 a causa del aumento de la demanda en el mercado de servicios públicos, y que Suniva dedicó el 45% de su capacidad de fabricación de células a los módulos de 72 células para servir al mercado comercial y al de "pequeños servicios públicos".⁴³⁸

7.4.3.2.1.2 Principales argumentos de las partes

7.208. China sostiene que la USITC no abordó el efecto de la decisión de la rama de producción nacional de centrarse en los segmentos comercial y residencial, más que en el segmento de servicios públicos.⁴³⁹ Según China, esa "decisión empresarial deliberada"⁴⁴⁰ "influyó en el hecho de que la participación de la rama de producción nacional fuera limitada en el segmento de servicios públicos",

⁴²⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

⁴³⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 57.

⁴³¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 57-58.

⁴³² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 58.

⁴³³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 59.

⁴³⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 60-61.

⁴³⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 58.

⁴³⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 59.

⁴³⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

⁴³⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

⁴³⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 184.

⁴⁴⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 158.

en el que la demanda estaba en auge.⁴⁴¹ China reconoce que la rama de producción nacional tenía cierta capacidad para abastecer a proyectos de pequeña escala del segmento de servicios públicos, pero afirma que, a consecuencia de su "decisión empresarial deliberada", no tenía capacidad para competir por los proyectos de gran escala, que representaban el grueso de ese segmento.⁴⁴² China aduce asimismo que la falta de competitividad de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos queda evidenciada por la importación de productos fotovoltaicos de silicio cristalino por parte de la rama de producción nacional para satisfacer la demanda, por su inversión tardía en líneas de módulos de 72 células (en el caso de SolarWorld), y por su decisión de no producir módulos de 72 células competitivos en materia de costos (en el caso de Suniva).⁴⁴³

7.209. Los Estados Unidos responden aduciendo que la premisa fáctica de la alegación de China es errónea, ya que no hubo ninguna decisión de la rama de producción nacional de no competir en el segmento de servicios públicos.⁴⁴⁴ Al contrario, aducen que la USITC consideró esa posibilidad, pero constató, sobre la base de pruebas obrantes en el expediente, que la rama de producción nacional de hecho sí compitió en el segmento de servicios públicos.⁴⁴⁵ Además, los Estados Unidos alegan que el argumento de China de que la rama de producción nacional no tenía capacidad para los proyectos de gran escala no tiene debidamente en cuenta la constatación de la USITC de que la falta de capacidad de la rama de producción nacional fue una consecuencia del aumento de las importaciones, más que una causa de daño independiente.⁴⁴⁶

7.4.3.2.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.210. Por las razones que se explican *infra*, no nos convencen los argumentos de China.

7.211. La USITC constató que la rama de producción nacional "trató claramente de competir en el gran mercado de los servicios públicos, concentrado y sensible a los precios" sobre la base de pruebas obrantes en el expediente que indicaban: a) que "tanto la rama de producción nacional como los importadores vendieron productos fotovoltaicos de silicio cristalino en el mercado estadounidense a distribuidores, a instaladores residenciales y comerciales y al segmento de servicios públicos"⁴⁴⁷; b) que la rama de producción nacional participó en licitaciones en el segmento de servicios públicos⁴⁴⁸; y c) que los productores nacionales producían módulos de 72 células, que pasaron a ser la norma para las instalaciones de servicios públicos en 2013-2014.⁴⁴⁹ Como se ha observado *supra*, la USITC también situó su constatación en el contexto de la distribución de las ventas entre los tres segmentos de mercado, que había cambiado desde 2009.⁴⁵⁰ Como ya hemos constatado en la sección 7.3.3.2.1.1 *supra*, China no ha establecido que fuera inapropiado que la USITC se apoyara en ninguna de esas pruebas como respaldo para su constatación de que la rama de producción nacional competía en el segmento de servicios públicos.

7.212. Dado que las pruebas obrantes en el expediente respaldaban la constatación de que la rama de producción nacional estaba presente en el segmento de servicios públicos, no vemos ninguna razón por la que la USITC estuviera obligada a concluir que la rama de producción nacional tomó la "decisión empresarial deliberada" de evitar competir en ese segmento. Por consiguiente, la USITC no estaba obligada a considerar que la "decisión empresarial deliberada" de la rama de producción nacional constituía "otro" factor de daño.

⁴⁴¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 158.

⁴⁴² Primera comunicación escrita de China, párrafo 186; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 150-151.

⁴⁴³ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 152 y 156.

⁴⁴⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 178.

⁴⁴⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 177-179; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 12 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 26-30.

⁴⁴⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 181; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 101.

⁴⁴⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 58. (no se reproducen las notas de pie de página)

⁴⁴⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 59. En este contexto, observamos que China no ha probado su argumento de que la USITC no averiguó si la rama de producción nacional había presentado ofertas realistas. (Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 100).

⁴⁴⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 60.

⁴⁵⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 57-58.

7.213. Además, aunque China afirma que, al haberse centrado en los segmentos residencial y comercial, la rama de producción nacional no podía competir de manera significativa en el segmento de servicios públicos, recordamos que en la sección 7.3.3.2.1.1 hemos rechazado el argumento de China de que fue inapropiado que la USITC constatará que la rama de producción nacional competía de manera más general en el segmento de servicios públicos sobre la base de la capacidad que tenía. En estas circunstancias, tampoco nos convence el argumento de China de que la razón de que la rama de producción nacional no tuviera capacidad suficiente para competir por proyectos de mayor escala en el segmento de servicios públicos fue su decisión comercial de no centrarse en ese segmento. A este respecto, recordamos la constatación que hemos formulado en la sección 7.3.3.2.3.3 *supra* de que China no ha demostrado que fuera inapropiado que la USITC constatará que el aumento de las importaciones impidió a la rama de producción nacional aumentar la capacidad a una escala que la habría hecho más competitiva en el segmento de servicios públicos. Además, no consideramos que China haya demostrado por qué deberíamos llegar a una conclusión diferente con respecto a su alegación de no atribución sobre el mismo punto.⁴⁵¹

7.214. Sobre la base de lo que antecede, rechazamos la alegación de China de que la USITC no abordó de manera apropiada el efecto de la supuesta decisión de la rama de producción nacional de centrarse en los segmentos comercial y residencial, más que en el segmento de servicios públicos.

7.4.3.2.2 Los supuestos problemas de calidad y de tipo de producto

7.4.3.2.2.1 Antecedentes de hecho

7.215. En la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes sostuvieron que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino de producción nacional padecían diversos problemas de calidad y de tipo de producto que constituían una causa de daño separada.⁴⁵² En respuesta, la USITC examinó pruebas relativas a esos problemas y, finalmente, concluyó que el expediente no respaldaba las afirmaciones de los declarantes.⁴⁵³ La USITC formuló las siguientes constataciones subsidiarias a este respecto:

- a. En relación con la gama de productos fotovoltaicos de silicio cristalino que podía obtenerse de fuentes nacionales, la USITC constató que los productores nacionales fueron pioneros en determinadas tecnologías de productos fotovoltaicos de silicio

⁴⁵¹ No nos convencen los argumentos de China que cuestionan que sea apropiada la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones obstaculizó la expansión de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos. En particular, contrariamente al argumento de China, no vemos cómo el hecho de que la rama de producción nacional no fuera un participante importante en el segmento de servicios públicos antes del período objeto de investigación demostraría que las importaciones no obstaculizaron su expansión en este segmento, especialmente si se considera que el segmento de servicios públicos solo creció para convertirse en el mayor segmento de mercado durante el período objeto de investigación. (Véanse, por ejemplo, la respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 101 y 107; y la segunda comunicación escrita de China, párrafo 155). En relación con lo anterior, no vemos por qué el hecho de que, al comienzo del período objeto de investigación, "la rama de producción nacional podía abastecer solo una pequeña parte de la demanda estadounidense total" demostraría que el aumento de las importaciones no contribuyó a la insuficiente capacidad de la rama de producción nacional y su incapacidad de dar servicio a la "pujante demanda en el segmento de servicios públicos". (Respuesta de China a la pregunta 11 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 126; véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 154). Además, contrariamente al argumento de China, no consideramos que la USITC estuviera obligada a constatar que las importaciones obstaculizaron la expansión prevista por la rama de producción nacional para demostrar razonablemente que las importaciones menoscabaron la facultad de la rama de producción de aumentar su capacidad hasta una escala que la habría hecho más competitiva en el segmento de servicios públicos. (Respuesta de China a la pregunta 11 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 127-128). Por último, no nos convence la afirmación de China de que la USITC debería haber evaluado "la súbita decisión de la rama de producción nacional de aumentar su capacidad en el segmento de servicios públicos a la luz del aumento de la demanda al final del período objeto de investigación", así como la cuestión de si esa decisión fue "proporcionada y adecuada teniendo en cuenta los costos de puesta en marcha y la tecnología diferente que implicaba". Aunque China alega que su argumento "se basa en los hechos expuestos en el informe definitivo del personal de la USITC, que demuestran que los resultados financieros de la rama de producción nacional disminuyeron al mismo tiempo que esta decidió ampliar su capacidad", no cita dicho informe en este contexto. En consecuencia, no consideramos que el argumento de China esté suficientemente fundamentado. (Respuesta de China a la pregunta 11 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 128; y petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 50).

⁴⁵² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 50.

⁴⁵³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

cristalino y continuaron fabricando productos avanzados.⁴⁵⁴ Aunque es posible que ciertos productores extranjeros hayan producido productos fotovoltaicos de silicio cristalino que no podían obtenerse de fuentes nacionales⁴⁵⁵, esos productos representaban solo una pequeña parte del mercado estadounidense, y había mayor superposición entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino especializados nacionales e importados de la que reconocieron los declarantes.⁴⁵⁶ La rama de producción nacional suministraba una amplia variedad de productos fotovoltaicos de silicio cristalino monocristalinos y multicristalinos que se superponía con las importaciones.⁴⁵⁷ Además, pese a la existencia de algunas variaciones en las ofertas de productos, todos los productos fotovoltaicos de silicio cristalino convertían la luz solar en electricidad, y los productos fotovoltaicos de silicio cristalino fabricados con diferentes tecnologías competían sobre la base de la potencia eléctrica y el costo.⁴⁵⁸

- b. En relación con la calidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales, la USITC constató: a) que SolarWorld informó de que el primer fabricante en ofrecer una garantía de 25 años, una garantía de 30 años y una garantía de fabricación de 20 años, y que podía hacerlo a causa de su baja tasa de reclamaciones por garantía⁴⁵⁹; b) que la mayoría de las partes interesadas informó de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales eran intercambiables con las importaciones; c) que la empresa de investigación independiente EuPD Research clasificó a SolarWorld como la marca más comprada por los instaladores estadounidenses; y d) que la mayoría de los compradores informó de que ningún proveedor nacional o extranjero había fracasado en su intento de certificar productos ni perdido su condición de proveedor aprobado desde 2012.⁴⁶⁰
- c. En relación con la "financiabilidad" de los productores nacionales⁴⁶¹, la USITC constató: a) que los compradores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino no atribuían gran

⁴⁵⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 51-52 y notas 290-291.

⁴⁵⁵ En particular, la USITC observó: a) que varios compradores declararon que los módulos de mayor eficiencia se fabrican principalmente en Asia y no pueden obtenerse de ningún productor estadounidense; b) que seis compradores informaron de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino PERC multicristalinos esencialmente solo pueden obtenerse en el Taipei Chino, Corea, el Japón, China y Malasia; c) que dos compradores declararon que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino monocristalinos de tipo n solo pueden obtenerse de LG Electronics, en Corea; d) que tres importadores y un comprador informaron de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino solares de contacto trasero interdigitados no se fabrican en los Estados Unidos y no son intercambiables con los productos fotovoltaicos de silicio cristalino de contacto delantero. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 295).

⁴⁵⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 52. Por ejemplo, la USITC indicó que, en 2016, las células monocristalinas de tipo n representaban menos del 5% de la producción mundial de células fotovoltaicas de silicio cristalino y había un número relativamente pequeño de fabricantes de esos productos, entre los que se incluían LG, Panasonic, SunPower y Yingli. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 52-53). Además, la USITC observó que, contrariamente a lo afirmado por los declarantes, había producción nacional de productos fotovoltaicos de silicio cristalino monocristalinos de tipo n en los Estados Unidos durante el período objeto de investigación. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 53).

⁴⁵⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 53-54.

⁴⁵⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 54-55.

⁴⁵⁹ La USITC también constató que Suniva informó de que su tasa de reclamaciones por garantía era inferior al 0,05%. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 308).

⁴⁶⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 55 y notas 308-311. Además, la USITC constató que 19 de 95 compradores declarantes informaron de que un proveedor nacional o extranjero había fracasado en su intento de certificar productos o perdido su condición de proveedor aprobado desde 2012 por razones como las siguientes: servicio al cliente, solidez financiera, incumplimiento de compromisos, fisuras en las células, utilización de marcos más delgados, control de la calidad, financiabilidad, fracaso en la auditoría, tarifas de entrega y preferencia por un fabricante local. Tres compradores declararon que tanto SolarWorld como Yingli habían perdido su condición de proveedor aprobado a causa de dificultades financieras. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 55 y nota 311).

⁴⁶¹ La USITC observó que, aunque la rama de producción no tiene una definición estándar de financiabilidad, "como mínimo, la financiabilidad engloba tanto la viabilidad financiera de un proveedor como la fiabilidad de las propiedades de uso y empleo del producto, especialmente en la rama de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, en la que los fabricantes ofrecen garantías de 25 años o superiores para sus productos; la financiabilidad también permite a las empresas instaladoras solicitar préstamos sin posibilidad de recurso para sus proyectos de desarrollo solar". (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 55 y nota 313).

importancia a la financiabilidad⁴⁶²; y b) que los problemas de financiabilidad de los solicitantes constituían una confirmación adicional de que el daño grave era causado sustancialmente por el aumento de las importaciones.⁴⁶³

7.4.3.2.2 Principales argumentos de las partes

7.216. China sostiene que la USITC no evaluó adecuadamente los problemas de calidad y de tipo de producto de la rama de producción nacional ni su efecto sobre esta.

7.217. En primer lugar, China alega que, pese a los argumentos, hechos y datos presentados por los declarantes, la USITC no explicó adecuadamente la cuestión de si el hecho de que la rama de producción nacional no diera prioridad al desarrollo tecnológico y la escala repercutió desfavorablemente en sus resultados financieros.⁴⁶⁴ *En este contexto, China sostiene que la USITC, acriticamente, "citó información facilitada y argumentos formulados por los productores nacionales".*⁴⁶⁵ China también aduce que, aunque la disponibilidad de productos innovadores ofrecidos solo por proveedores extranjeros era un factor importante en las decisiones de compra, la USITC no especificó qué productos no podían obtenerse de fuentes nacionales y no evaluó la repercusión de la falta de disponibilidad de esos productos.⁴⁶⁶

7.218. En segundo lugar, China sostiene que la USITC no analizó de manera apropiada la calidad de los productos. En apoyo de su argumento, China se remite a las reclamaciones documentadas que supuestamente muestran que había problemas de calidad con los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales.⁴⁶⁷ China sostiene además que si bien la USITC reconoció que "19 compradores estadounidenses informaron de que un proveedor nacional había fracasado en su intento de suministrar un producto de calidad o había perdido su condición de proveedor aprobado", no analizó esta cuestión con suficiente detalle.⁴⁶⁸ China alega que la USITC no presentó ningún análisis del tamaño relativo de los 19 compradores que informaron de que los productos nacionales tenían problemas de calidad.⁴⁶⁹ China sostiene que esos 19 compradores pueden haber representado "la mayoría de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino comprados durante el período objeto de investigación".⁴⁷⁰ Además, China se remite a las pruebas obrantes en el expediente que, a su juicio, demuestran que determinados productores nacionales no obtuvieron certificación para algunos de sus productos y que un productor nacional fue excluido por un comprador. China insiste en que la USITC no tuvo suficientemente en cuenta estos hechos.⁴⁷¹ En términos más generales, China aduce que el análisis de la calidad de los productos realizado por la USITC fue deficiente porque las respuestas al cuestionario indicaban que ese había sido un factor importante en las decisiones de compra.⁴⁷²

⁴⁶² La USITC explicó: a) que los compradores no identificaron la "financiabilidad" como uno de sus "tres principales" factores de compra (la financiabilidad era, por el contrario, un "distante cuarto" factor en las decisiones de compra); b) que solo tres de 56 importadores declarantes indicaron que los compradores elegían proveedores de módulos con alta financiabilidad, clasificados como proveedores de nivel 1; y c) que Bloomberg advirtió a los bancos y los productores de módulos del riesgo de apoyarse excesivamente en su lista. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 55-56 y nota 315).

⁴⁶³ La USITC explicó: a) que SolarWorld estuvo clasificada como proveedor de nivel 1 según Bloomberg en 2014-2016 y hasta febrero de 2017; que su posterior pérdida de la financiabilidad fue consecuencia del daño grave causado por el aumento de las importaciones; b) que Suniva informó de que "la presión incesante de las importaciones de bajo precio" la obligó a retirarse del segmento de servicios públicos e hizo necesario que la empresa se reorientase a proyectos que no dependían de una financiación sin recurso, lo que comprometió la capacidad de la empresa de alcanzar el nivel 1. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 56 y nota 319).

⁴⁶⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafos 189-190. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 164.

⁴⁶⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafos 189-190.

⁴⁶⁶ Respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 116-117.

⁴⁶⁷ Primera comunicación escrita de China, párrafo 192; y respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 125.

⁴⁶⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 193; segunda comunicación escrita de China, párrafos 162-163.

⁴⁶⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 193.

⁴⁷⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafo 193.

⁴⁷¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 163.

⁴⁷² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 160.

7.219. En tercer lugar, China sostiene que el análisis de la financiabilidad realizado por la USITC fue insuficiente porque en él no se tuvieron en cuenta los problemas de los solicitantes en relación con la financiabilidad y se caracterizó irrazonablemente la "financiabilidad" como un "distante cuarto" factor en las decisiones de compra.⁴⁷³ China destaca la importancia de la financiabilidad para obtener financiación para proyectos de gran escala, ya que algunos de los compradores no trabajarían con proveedores que no estuvieran clasificados como proveedores de nivel 1. China sostiene además que la baja financiabilidad de los productores nacionales repercutió negativamente en su competitividad en el segmento de servicios públicos.⁴⁷⁴

7.220. En respuesta a estas alegaciones, los Estados Unidos sostienen que la USITC constató razonablemente que las pruebas obrantes en el expediente no respaldan las alegaciones de los declarantes.

7.221. En primer lugar, los Estados Unidos aducen que la USITC evaluó los argumentos de los declarantes relativos al hecho de que supuestamente la rama de producción nacional no había adoptado mejoras e innovaciones tecnológicas, y constató que las pruebas obrantes en el expediente no respaldaban esas alegaciones.⁴⁷⁵ En relación con lo anterior, los Estados Unidos sostienen que la USITC explicó que los tipos de productos que solo podían obtenerse de fuentes no estadounidenses representaban solo una pequeña parte del mercado estadounidense y que, en cualquier caso, había mayor superposición entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino especializados nacionales e importados de la que reconocieron los declarantes.⁴⁷⁶

7.222. En segundo lugar, en relación con el hecho aducido por China de que 19 compradores declarantes hicieron referencia a productores que tenían problemas de calidad, los Estados Unidos observan que la USITC constató que esos compradores en realidad informaron de que un proveedor "nacional o extranjero" había fracasado en su intento de obtener la certificación de un producto o perdido su condición de proveedor aprobado.⁴⁷⁷ A su juicio, dado que esa constatación concierne tanto a los productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino extranjeros como a los nacionales, no respalda la afirmación de China de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales eran inferiores.⁴⁷⁸ Además, los Estados Unidos aducen que la capacidad de la rama de producción nacional de suministrar productos de calidad se ve corroborada por: a) la constatación de la USITC relativa a la intercambiabilidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados⁴⁷⁹; y b) las pruebas que indican que SolarWorld fue clasificada por EuPD Research como la marca más comprada por los instaladores estadounidenses y que las reclamaciones por garantía de los solicitantes eran escasas.⁴⁸⁰

7.223. En tercer lugar, contrariamente a lo que alega China, los Estados Unidos aducen que la USITC rechazó adecuadamente el argumento de los declarantes relativo a la financiabilidad sobre la base de que era un "distante" cuarto factor en las decisiones de compra, y que la pérdida de la financiabilidad de SolarWorld fue el resultado del daño grave causado por el aumento de las importaciones.⁴⁸¹

7.4.3.2.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.224. Por las razones que se explican *infra*, no consideramos que China haya establecido que la USITC rechazó de manera inapropiada los argumentos de los declarantes de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino de producción nacional tenían problemas de calidad y de tipo de producto que equivalían a una causa de daño separada.

⁴⁷³ Respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 125-126; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 165-166.

⁴⁷⁴ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 165.

⁴⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 183-187.

⁴⁷⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 183-186; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de los China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 109 y 111-112.

⁴⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 195.

⁴⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 195.

⁴⁷⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 192.

⁴⁸⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 193; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 117.

⁴⁸¹ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 127-130 y nota 236.

7.225. En primer lugar, no consideramos que China haya demostrado que la USITC no analizó adecuadamente el supuesto efecto del hecho de que la rama de producción nacional no diera prioridad al desarrollo tecnológico y la escala.⁴⁸² Por el contrario, la USITC consideró los argumentos de los declarantes relativos a ese punto y, sobre la base de las pruebas obrantes en el expediente, constató que la gama de productos que la rama de producción nacional podía fabricar no constituía "otro" factor de daño.⁴⁸³ Además, aun en el caso de que China estuviera en lo correcto al afirmar que los declarantes presentaron a la USITC pruebas que indicaban que ciertos productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales no adoptaron determinadas innovaciones tecnológicas⁴⁸⁴, no consideramos que esto demostraría que la USITC no podía apoyarse en pruebas presentadas por los productores nacionales para constatar que la rama de producción nacional "continu[ó] innovando y desarrollando y fabricando productos avanzados".⁴⁸⁵

7.226. En relación con lo anterior, contrariamente a la posición de China, la USITC reconoció explícitamente que ciertos tipos de productos solo podían obtenerse de fuentes extranjeras.⁴⁸⁶ Sin embargo, también constató que esos productos representaban solo una pequeña parte de la oferta total de productos⁴⁸⁷ y que había mayor superposición entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino especializados nacionales e importados de la que reconocieron los declarantes.⁴⁸⁸ La USITC explicó igualmente que, no obstante la existencia de algunas variaciones en los tipos de productos nacionales e importados, todos los productos fotovoltaicos de silicio cristalino convertían la luz solar en electricidad, y los productos fotovoltaicos de silicio cristalino fabricados con diferentes tecnologías competían entre sí sobre la base de la potencia eléctrica y el costo.⁴⁸⁹ Además, como ya hemos observado, solo algunos compradores informaron de que no compraron productos fotovoltaicos de silicio cristalino de origen estadounidense por razones que incluían la "limitada disponibilidad".⁴⁹⁰ Asimismo, recordamos que la USITC constató que los productos nacionales e importados eran "altamente sustituibles", y hemos rechazado la alegación de China contra esta constatación.⁴⁹¹ Sobre la base de estas pruebas, no consideramos que China haya demostrado que fue inapropiado que la USITC constatará que cualquier limitación de la gama de productos ofrecida por la rama de producción nacional no era "otra" causa de daño.

7.227. En segundo lugar, en lo que concierne a la calidad, China afirma que la constatación de la USITC fue errónea porque en ella no se analizó debidamente el hecho de que 19 (de 95) compradores estadounidenses informaron de que un proveedor nacional no "suministró un producto de calidad" o perdió su condición de proveedor aprobado.⁴⁹² La descripción que hace China del expediente es inexacta. Como han observado los Estados Unidos, la USITC constató en realidad que 19 de 95 compradores declarantes informaron de que "un proveedor nacional o extranjero había fracasado en su intento de obtener la certificación de un producto o perdido su condición de proveedor aprobado desde 2012".⁴⁹³ Así pues, esa declaración no demuestra que las cuestiones de certificación afectaran únicamente a los productores nacionales, ni que los productos nacionales

⁴⁸² Primera comunicación escrita de China, párrafos 189-190.

⁴⁸³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 50-55.

⁴⁸⁴ En particular, China hace referencia a la declaración jurada de Craig Cornelius, de NRG (uno de los mayores productores de electricidad de los Estados Unidos), que alegó que Suniva no adoptó ciertas innovaciones tecnológicas (mejora en el estirado (*pulling*) de los discos monocristalinos, la transición a las sierras de hilo diamantado y el cambio a arquitecturas de células PERC). Según el Sr. Cornelius, esas innovaciones eran importantes para la competitividad en el segmento de servicios públicos, que era particularmente sensible con respecto a los costos (Declaración jurada de Craig Cornelius, NRG (Prueba documental CHN-157), párrafo 12).

⁴⁸⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), notas 290-291.

⁴⁸⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 52-53 y nota 295. Según la USITC, solo un tercio de los compradores (29 de 97) informó de que ciertos tipos de productos solo podían obtenerse de una única fuente. Por ejemplo, varios compradores declararon que los módulos de mayor eficiencia se fabrican principalmente en Asia y no pueden obtenerse de ningún productor estadounidense. Seis compradores informaron de que las células PERC multicristalinas esencialmente solo pueden obtenerse en el Taipei Chino, Corea, el Japón, China y Malasia. Dos compradores declararon que las células monocristalinas de tipo N solo pueden obtenerse de LG en Corea. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-14).

⁴⁸⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 52.

⁴⁸⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 52.

⁴⁸⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 54-55.

⁴⁹⁰ Véase la sección 7.3.3.2.1.2 *supra*.

⁴⁹¹ Véase la sección 7.3.3.2.1.2 *supra*.

⁴⁹² Primera comunicación escrita de China, párrafo 193.

⁴⁹³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 311; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-25). (sin resalte en el original)

fueran de calidad inferior a la de los importados. En estas circunstancias, no vemos ninguna necesidad de que la USITC hubiera analizado esta cuestión con mayor detalle. De manera análoga, contrariamente al argumento esgrimido por China, no consideramos que las pruebas que demuestran la importancia general de la calidad del producto para los compradores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino establezcan que la USITC estaba obligada a realizar una evaluación más detallada de si los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales eran inferiores en términos de calidad.

7.228. China también aduce que la USITC no contrastó las declaraciones relativas a: a) las bajas tasas de reclamación por garantía de los solicitantes, ni b) la clasificación de SolarWorld por la empresa de investigación independiente EuPD Research con pruebas en contrario obrantes en el expediente.⁴⁹⁴ A nuestro juicio, sin embargo, las pruebas en contrario a que China se refiere no socavan el peso probatorio de las pruebas que respaldaban la constatación de la USITC.⁴⁹⁵ Además, aun en el caso de que determinadas pruebas obrantes en el expediente indicaran que la rama de producción nacional no tenía una trayectoria perfecta en lo que concierne a la calidad, no estamos convencidos de que cualquier prueba limitada en este sentido socavaría las pruebas en que basó la USITC para constatar que la rama de producción nacional podía suministrar productos de calidad. Recordamos de nuevo que la USITC constató que los productos nacionales e importados eran "altamente sustituibles", y que hemos rechazado la alegación de China contra esa constatación.⁴⁹⁶ El hecho de que los problemas de calidad no fueran suficientes para impedir que los productos nacionales e importados fueran sustituibles respalda la opinión de la USITC de que esos problemas de calidad no eran una causa de daño separada.

7.229. Como observación final sobre la calidad, no nos convence el argumento de China según el cual las pruebas que acreditan los casos en que los productores nacionales recurrieron a productos importados para cumplir los pedidos demuestran que los productos de la rama de producción nacional, en general, tenían "deficiencias técnicas y de calidad".⁴⁹⁷ A nuestro juicio, esas pruebas no demuestran que fuera inapropiado que la USITC rechazara el argumento de los declarantes de que

⁴⁹⁴ Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 88-89.

⁴⁹⁵ En concreto, el argumento de China de que la USITC no contrastó las pruebas relativas a la clasificación de *SolarWorld* con pruebas en sentido contrario se basa principalmente en pruebas de que los productos de *Suniva* tenían propiedades de uso y empleo deficientes. (Observaciones China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 88 (donde se hace referencia al escrito anterior a la audiencia presentado por la SEIA (Prueba documental CHN-20), páginas 88 y 90; a la declaración jurada de Richard Matsui, de kWh Analytics (Prueba documental CHN-101); y a la declaración jurada de Laura E. Stern, de Nautilus Solar (Prueba documental CHN-99))). A este respecto, no estamos convencidos de que esas pruebas vicien necesariamente la constatación de la USITC de que *SolarWorld* fue clasificada por la empresa de investigación independiente EuPD Research como la marca más comprada por los instaladores estadounidenses. Además, China aduce que, como los "instaladores no operan en el segmento de servicios públicos, al que dan servicio en cambio los promotores", EuPD Research "no proporciona ninguna información sobre la percepción de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales en el mercado más amplio". (Declaración inicial de China en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 44). No estamos de acuerdo. Considerando que los instaladores constituían uno de los canales de distribución de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, no consideramos que fuera inapropiado que la USITC se apoyara en la clasificación atribuida a *SolarWorld* por la empresa de investigación independiente EuPD Research (que clasificó a *SolarWorld* como la marca más comprada por los compradores estadounidenses) como respaldo adicional para su constatación de que la calidad no era "otro" factor de daño. (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas I-28 a I-30).

China también sostiene que la referencia hecha por la USITC a las garantías ofrecidas por los solicitantes no fue contrastada con pruebas en contrario que demostraban: a) que las garantías de *Suniva* tenían múltiples restricciones; b) que los compradores informaron de que la "la garantía de protección (*backstop*)" era una razón distinta del precio para comprar productos importados; c) que un comprador informó de que los solicitantes no podían satisfacer sus criterios (uno de los cuales era la garantía); y d) que, dado que algunos compradores del segmento de servicios públicos no compraban los productos nacionales, no había necesidad de hacer uso de la garantía de los productos nacionales. (Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 89). A nuestro juicio, estas pruebas no están en contradicción con la constatación de la USITC de que las tasas de reclamaciones por garantía presentadas por los solicitantes eran bajas y que *SolarWorld* fue el primer fabricante en ofrecer garantías de larga duración. Además, no consideramos que las pruebas obrantes en el expediente que indican que la rama de producción nacional no tenía una trayectoria perfecta en lo que concierne a la calidad de los productos establezcan de manera concluyente que la rama de producción nacional tenía problemas de calidad que la USITC tuviera que tratar como "otra" causa de daño.

⁴⁹⁶ Véase la sección 7.3.3.2.1.2 *supra*.

⁴⁹⁷ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 161.

la rama de producción nacional no podía suministrar productos de calidad, constatación que basó en abundantes pruebas obrantes en el expediente, como se ha señalado *supra*.⁴⁹⁸

7.230. En tercer lugar, con respecto a la financiabilidad, no nos convence la alegación de China de que la USITC no evaluó suficientemente las alegaciones de los declarantes. Como cuestión inicial, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que no fue inapropiado que la USITC constatará que la financiabilidad no era un elemento significativo en la competencia entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados. El expediente indica que los compradores no informaron de que la financiabilidad fuera de importancia significativa en sus decisiones de compra⁴⁹⁹, y solo algunos importadores indicaron la importancia de este factor.⁵⁰⁰ En cualquier caso, la USITC tuvo en cuenta la financiabilidad al determinar que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados eran intercambiables⁵⁰¹, lo que respaldó su constatación de que los productos nacionales y los importados eran "altamente sustituibles".⁵⁰² La USITC también consideró los problemas de financiabilidad experimentados por la rama de producción nacional y vinculó esos problemas a los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones, en particular a las consecuencias financieras negativas de las condiciones desfavorables en materia de precios que experimentó la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación.⁵⁰³

7.231. Por las razones expuestas *supra*, rechazamos la alegación de China de que la USITC no evaluó debidamente los supuestos problemas de calidad y de tipo de producto de la rama de producción nacional.

7.4.3.2.3 Los supuestos problemas de servicio y entrega de la rama de producción nacional

7.4.3.2.3.1 Antecedentes de hecho

7.232. Durante la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes adujeron que "la rama de producción nacional tuvo problemas de entrega y servicio o no compitió por determinadas ventas".⁵⁰⁴ Al rechazar esta alegación, la USITC observó que "[l]os solicitantes respondieron a esas alegaciones, a menudo con explicaciones detalladas", y constató que "[l]as pruebas simplemente no respaldan el tipo de problemas generalizados que alegan los declarantes".⁵⁰⁵ Para sustentar su constatación, la USITC hizo referencia a los argumentos de los declarantes y los solicitantes y también describió determinadas reclamaciones de los compradores y respuestas de los solicitantes.⁵⁰⁶

⁴⁹⁸ Véase la sección 7.4.3.2.2.1 *supra*. Véase también el informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 55.

⁴⁹⁹ Según el informe definitivo del personal de la USITC, solo 15 compradores informaron de que la financiabilidad era un factor importante en las decisiones de compra, mientras que 81 compradores identificaron el precio como factor importante, 77 compradores señalaron la calidad/propiedades de uso y empleo, y 42 compradores la disponibilidad. (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro V-4).

⁵⁰⁰ Según el informe definitivo del personal de la USITC, solo tres importadores declararon: a) que los promotores, los instaladores y los propietarios de los proyectos elegían proveedores de módulos con financiabilidad elevada clasificados en el nivel 1 por Bloomberg y que los financieros deniegan con frecuencia la financiación para los proyectos que utilizan módulos de nivel inferior; y b) que los datos sobre las propiedades de uso y empleo y la financiabilidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino pueden limitar el grado de intercambiabilidad. (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas V-16 a V-17).

⁵⁰¹ Véase la sección 7.3.3.2.1.2 *supra*.

⁵⁰² Véase la sección 7.3.3.2.1.2 *supra*.

⁵⁰³ La USITC observó que la "posterior pérdida de la financiabilidad [de SolarWorld] proporciona una confirmación adicional del carácter sustancial del daño grave causado por el aumento de las importaciones" y que "Suniva informó de que 'la presión incesante de las importaciones de bajo precio' la obligó a retirarse del segmento de servicios públicos e hizo necesario que se reorientase a proyectos que no dependían de una financiación sin recurso, lo que comprometió la capacidad de la empresa de alcanzar el nivel 1". (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 56 y nota 319). Además, en el contexto de su determinación de la existencia de daño grave, la USITC indicó que la rama de producción nacional había informado de la denegación de préstamos bancarios, la reducción de las calificaciones crediticias, la incapacidad de atender el servicio de la deuda y la menor financiabilidad a causa de las importaciones. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 36).

⁵⁰⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

⁵⁰⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

⁵⁰⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), notas 354-356.

7.4.3.2.3.2 Principales argumentos de las partes

7.233. China aduce que la USITC desestimó los graves problemas de servicio y entrega de la rama de producción nacional sobre la base de las réplicas de los solicitantes, sin examinar los argumentos en conflicto.⁵⁰⁷ A este respecto, China sostiene que la USITC no examinó múltiples argumentos formulados por los compradores y solo abordó unos pocos de ellos de manera desdeñosa.⁵⁰⁸ En su opinión, la USITC tenía que hacer algo más que limitarse a reconocer determinados argumentos y citar los argumentos en contrario formulados por las partes.⁵⁰⁹ China también sostiene que fue inadecuado que la USITC se apoyara en las réplicas de los solicitantes porque estas: a) contienen partes significativas con información suprimida y no permiten un examen de si la USITC tomó en consideración todas las pruebas presentadas y si los solicitantes refutaron cada una de las reclamaciones de los compradores⁵¹⁰; y b) no abordan las pruebas obrantes en el expediente contradictorias que demuestran la naturaleza generalizada de las reclamaciones de los compradores contra la rama de producción nacional.⁵¹¹ Por último, China alega que el análisis realizado por la USITC es deficiente porque las referencias al expediente que figuran en el informe definitivo de la USITC son incompletas y omiten múltiples reclamaciones y argumentos en contrario de los solicitantes.⁵¹²

7.234. Por su parte, los Estados Unidos sostienen que la USITC constató de manera apropiada que las pruebas obrantes en el expediente no respaldan las alegaciones de los declarantes de que la rama de producción nacional sufrió problemas generalizados de entrega y servicio.⁵¹³ En particular, los Estados Unidos aducen que la USITC: a) examinó los argumentos de los declarantes y los argumentos en contrario de los solicitantes; b) constató que los solicitantes presentaron documentación creíble que refutaba las alegaciones de los declarantes; y c) a modo de ejemplo, abordó los testimonios de determinados compradores.⁵¹⁴ Además, los Estados Unidos sostienen que, teniendo en cuenta otras pruebas obrantes en el expediente, las alegaciones de los declarantes consistieron en críticas formuladas por solo unos pocos compradores.⁵¹⁵ En relación con lo anterior, los Estados Unidos sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige a las autoridades competentes que aborden cada afirmación formulada por cada parte⁵¹⁶, y que la mera presencia de información suprimida no establece que no se hayan formulado constataciones y conclusiones fundamentadas, como se exige en el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵¹⁷

7.4.3.2.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.235. En general, no consideramos que China haya demostrado que fuera inapropiado que la USITC constatará que la rama de producción nacional no sufrió problemas generalizados de

⁵⁰⁷ Segunda comunicación escrita de China, epígrafe de la sección III(B)(3) y párrafo 167.

⁵⁰⁸ Respuesta de China a la pregunta 12 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 139.

⁵⁰⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 191; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 79.

⁵¹⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 169-170; y respuesta de China a la pregunta 12 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 139.

⁵¹¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 170-172 (donde se hace referencia a las notas justificantes relativas a las reclamaciones de los compradores sobre problemas de servicio y entrega (Prueba documental CHN-170)); y respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 145-149 y 165. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 173.

⁵¹² Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 80.

⁵¹³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 188-191; observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 121-126; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 24-28.

⁵¹⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 188-191; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 31-35.

⁵¹⁵ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 27-28; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 122-123. En particular, los Estados Unidos hacen referencia a las pruebas obrantes en el expediente que indican que: a) los productos nacionales y los importados eran sustituibles; b) la gran mayoría de los compradores informaron de que ningún proveedor nacional había fracasado en su intento de obtener la certificación de un producto o perdido su condición de proveedor aprobado en 2012; y c) la inmensa mayoría de los compradores no informó de que hubiera tenido problemas de servicio o entrega con los productores nacionales.

⁵¹⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 103-104 y 106-107.

⁵¹⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

servicio y entrega. Por lo tanto, China no ha establecido que la USITC estuviera obligada a tratar este factor como "otra" causa de daño.

7.236. Como cuestión inicial, observamos, en consonancia con el argumento de los Estados Unidos, que el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a las autoridades competentes de un Miembro a abordar explícitamente en su informe cada afirmación formulada por las partes interesadas durante la investigación.⁵¹⁸ También estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la supresión de información confidencial no establece necesariamente que las autoridades competentes no hayan formulado constataciones y conclusiones fundamentadas en el sentido del artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵¹⁹ En este contexto, la cuestión pertinente a nuestros fines es si China ha establecido que la USITC no demostró de manera apropiada que la rama de producción nacional no sufrió problemas "generalizados" de servicio y entrega.

7.237. En su informe definitivo, al rechazar la alegación de los declarantes relativa a los supuestos problemas de servicio y entrega de la rama de producción nacional, la USITC señaló que los solicitantes respondieron a las alegaciones de los declarantes, "a menudo con explicaciones detalladas"⁵²⁰, y concluyó que "[l]as pruebas simplemente no respaldan el tipo de problemas generalizados que alegan los declarantes".⁵²¹ Por lo tanto, no consideramos que China esté en lo cierto al aducir que la USITC simplemente aceptó los argumentos de los solicitantes sin examinar pruebas contradictorias. Por el contrario, parece implícito en su constatación que la USITC sopesó las pruebas y los argumentos de los declarantes y los solicitantes y finalmente determinó que las comunicaciones de los solicitantes demostraban de manera convincente que la rama de producción no sufrió problemas "generalizados" de servicio y entrega.

7.238. Observamos también que, aunque los solicitantes abordaron un número significativo de alegaciones de los declarantes relativas a los problemas de servicio y entrega⁵²², no abordaron todas las alegaciones.⁵²³ Además, a nuestro juicio, al menos una respuesta de los solicitantes no aborda de forma convincente las pruebas contradictorias presentadas por los declarantes.⁵²⁴ No obstante, con independencia de esas deficiencias, consideramos que las respuestas de los solicitantes proporcionaron en general una base apropiada para que la USITC concluyera que la rama de producción nacional no sufrió problemas "generalizados" de servicio y entrega.

7.239. A este respecto, coincidimos con los Estados Unidos en que el número de compradores que presentaron respuestas al cuestionario sin informar de problemas de servicio y entrega fue muy

⁵¹⁸ Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 103.

En este contexto, no estamos de acuerdo con China en que fue inapropiado que la USITC resumiera los argumentos de las partes en su informe y presentara determinadas reclamaciones y réplicas a ellas como ejemplos. (Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 80).

⁵¹⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

⁵²⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

⁵²¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

⁵²² Aunque se han suprimido algunas explicaciones y pruebas subyacentes presentadas por los solicitantes, algunas de las respuestas de los solicitantes a las reclamaciones de los compradores figuran en versiones no confidenciales de sus escritos posteriores a la audiencia. (Escrito posterior a la audiencia presentado por SolarWorld relativo al daño (Prueba documental USA-16), prueba 1, páginas 5-21; Escrito posterior a la audiencia presentado por Suniva relativo al daño (Prueba documental USA-17), prueba 9, páginas 4-8). Por lo tanto, no estamos de acuerdo con el argumento de China de que la confidencialidad de esa información demuestra que la determinación de la USITC relativa a los supuestos problemas de servicio y entrega de la rama de producción nacional no es razonada y adecuada. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 169).

⁵²³ Por ejemplo, coincidimos con China en que los solicitantes no respondieron a las reclamaciones de los compradores que figuran en las siguientes declaraciones juradas: declaración jurada de Jay Miles, Russell Pacific (Prueba documental CHN-69); declaración jurada de Kenny Hughes, Radiance Solar (Prueba documental CHN-98); declaración jurada de Laura E. Stern, Nautilus Solar (Prueba documental CHN-99); declaración jurada de Zaid Ashai, Nexamp (Prueba documental CHN-100); y declaración jurada de George W. Hershman, Swinerton Renewable Energy (Prueba documental CHN-104).

⁵²⁴ En particular, observamos que la respuesta de Suniva a la reclamación de California Solar Systems no parece convincente a la luz de las pruebas contradictorias obrantes en el expediente. Aunque Suniva indicó que "no puede encontrar ningún registro de ninguno de sus distribuidores en el Sur de California que haya formulado una reclamación por garantía, o incluso una observación, sobre cualquier transacción con California Solar Systems", el testimonio de California Solar Systems indica otra cosa. (Notas justificantes relativas a las reclamaciones de los compradores sobre problemas de servicio y entrega (Prueba documental CHN-170)).

superior al escaso número de reclamaciones a que hace referencia China.⁵²⁵ Además, aunque China esgrime varios argumentos que pretenden demostrar que las reclamaciones presentadas eran significativas, no consideramos que esos argumentos contradigan la constatación de la USITC de que los problemas de servicio y entrega no eran "generalizados".⁵²⁶ Por tanto, incluso si los compradores a que hace referencia China tuvieron problemas creíbles de servicio y entrega en relación con los productos nacionales, China no ha demostrado que la USITC no pudiera apoyarse en otras pruebas obrantes en el expediente para constatar que la rama de producción nacional no tuvo problemas de servicio y entrega generalizados.⁵²⁷ La mera presencia de pruebas contradictorias en el expediente no demuestra que la constatación de la USITC no fuera razonada y adecuada, o que la USITC debería haber tratado los problemas de servicio y entrega como "otro" factor de daño.

7.240. Sobre la base de lo que antecede, rechazamos la alegación de China de que la USITC desestimó indebidamente los argumentos de los declarantes relativos a los supuestos problemas de servicio y entrega de la rama de producción nacional.

7.4.3.3 Factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron un descenso de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino

7.241. Durante la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes adujeron que factores distintos de las importaciones, a saber, la reducción de los programas gubernamentales de incentivos, el descenso de los costos de las materias primas y la necesidad de lograr la "paridad de la red" con otras fuentes de electricidad, "explican cualquier disminución de los precios de los

⁵²⁵ Específicamente, observamos que la USITC recibió respuestas al cuestionario de 106 compradores, la mayoría de los cuales no comunicó ningún problema de servicio y entrega de la rama de producción durante la investigación en materia de salvaguardias. Además, SolarWorld testificó que trabaja con cerca de 5.000 instaladores solares, de los cuales 349 son instaladores autorizados y 36 han sido designados instaladores de platino. (Transcripción de la audiencia de la USITC relativa al daño (Prueba documental CHN-9), página 107). Además, Suniva testificó que "contaba con unos 340 clientes distintos que hicieron miles de pedidos de compra". (Escrito posterior a la audiencia presentado por Suniva relativo al daño (Prueba documental USA-17), prueba 9, página 8).

⁵²⁶ En particular, no estamos de acuerdo con los argumentos de China de que el hecho de que los compradores reclamantes fueran "algunos de los mayores" y de que las reclamaciones se refirieran a "diferentes aspectos de la competitividad" indica que la rama de producción nacional tuvo problemas "generalizados" de servicio y entrega. (Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 145-148). Además, observamos que los solicitantes parecen haber respondido a las reclamaciones de los compradores que China define como "algunos de los mayores" (es decir, NEXTracker, DEPCOM, California Solar Systems, Borrego, NRG Energy y Sunrun). (Escrito posterior a la audiencia presentado por SolarWorld relativo al daño (Prueba documental USA-16), prueba 1, páginas 5-21; Escrito posterior a la audiencia presentado por Suniva relativo al daño (Prueba documental USA-17), prueba 9, páginas 4-8). En relación con lo anterior, coincidimos con los Estados Unidos en que China especula cuando sostiene que "el hecho de que siete compradores se quejaron expresamente en el curso de la audiencia pública o en una declaración jurada que sirvió de prueba en una comunicación escrita no significa que otros compradores no tuvieran preocupaciones similares relativas a problemas de calidad y servicio". (Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 148). China aduce también que "el hecho de que 42 de esos 106 compradores comunicaran preocupaciones sobre la disponibilidad, nueve citaran el tiempo de entrega, seis citaran la relación con el proveedor/contrato y cinco citaran los servicios al cliente, era representativo de que más de la mitad de los compradores de distintos segmentos del mercado expresaron preocupaciones sobre problemas de servicio y entrega". (Respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 165). Coincidimos con los Estados Unidos en que el argumento de China induce a error. En consonancia con la observación de los Estados Unidos, señalamos que, si bien China no proporcionó ningún respaldo para esta afirmación, parece referirse al cuadro V-4-del informe definitivo del personal de la USITC. Sin embargo, ese cuadro solo representa la clasificación dada por los compradores a los factores utilizados en sus decisiones de compra, y no guarda relación alguna con los supuestos problemas de servicio y entrega de la rama de producción nacional.

⁵²⁷ Además, China menciona pruebas obrantes en el expediente que demuestran que: a) cuatro productores nacionales comunicaron "problemas laborales o situaciones de escasez" como un factor causante de daño; y b) dos productores nacionales comunicaron "problemas de producción" como un factor causante de daño, en apoyo de su argumento de que los problemas de servicio y entrega fueron un factor de daño. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 173 (donde se hace referencia al informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro F-2)). Sin embargo, no creemos que estas pruebas obrantes en el expediente demuestren que la rama de producción nacional sufrió problemas de servicio y entrega.

productos fotovoltaicos de silicio cristalino y la situación de la rama de producción nacional".⁵²⁸ La USITC rechazó esos argumentos.⁵²⁹

7.242. En su primera comunicación escrita, China afirma que la USITC reconoció que esos factores tenían cierto efecto perjudicial en la rama de producción nacional, al causar una disminución de los precios o afectar negativamente a la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. China alega que la USITC no se aseguró de que los efectos perjudiciales de esos factores no se atribuyeran al aumento de las importaciones.⁵³⁰ Los Estados Unidos responden aduciendo que, contrariamente a la descripción que hace China, la USITC constató que esos factores no causaron daño a la rama de producción nacional y, por lo tanto, no había daño que la USITC pudiera haber atribuido erróneamente al aumento de las importaciones.⁵³¹ En sus comunicaciones posteriores, China aclara que la USITC desestimó indebidamente esos factores y mantiene su posición de que la USITC no evaluó la naturaleza y el alcance del efecto perjudicial que, según había aceptado, tenían esos factores.⁵³²

7.243. En este contexto, las alegaciones de China plantean dos cuestiones principales: a) si la USITC desestimó indebidamente los factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron una disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino; y b) si la USITC no cumplió la prescripción relativa a la no atribución con respecto a cualquier efecto perjudicial de esos factores. Por las razones que se explican *infra*, no consideramos que la USITC aceptara que esos factores causaban daño a la rama de producción nacional. Tampoco consideramos que China haya demostrado que la USITC desestimó indebidamente esos factores. Sobre esa base, tampoco estamos de acuerdo con China en que la USITC no se aseguró de que el efecto perjudicial de esos factores no se atribuyera al aumento de las importaciones.

7.4.3.3.1 Cambios en la disponibilidad de programas gubernamentales de incentivos

7.4.3.3.1.1 Antecedentes de hecho

7.244. En la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes adujeron que la reducción de los programas gubernamentales de incentivos era uno de los factores distintos de las importaciones que explicaban "cualquier disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino y la situación de la rama de producción nacional".⁵³³

7.245. En respuesta, la USITC reconoció que los cambios en la disponibilidad y el alcance de los incentivos gubernamentales seguían afectando al precio y la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, pero constató que los cambios en los programas gubernamentales de incentivos no explicaban la situación de la rama de producción nacional.⁵³⁴ La USITC formuló las siguientes constataciones subsidiarias a este respecto:

- a. Los programas gubernamentales de incentivos influyen en el precio de la energía renovable, estimulando así su demanda y ayudando a los promotores de energías renovables a lograr economías de escala suficientes para ser más competitivos frente a las fuentes de energía convencional. Estos programas benefician a los propietarios de sistemas y normalmente no están orientados a los productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Esos incentivos y sus beneficios estaban concebidos para que se redujeran a lo largo del tiempo, con la expectativa de que también disminuiría el costo de generación de la energía solar.⁵³⁵

⁵²⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

⁵²⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 61-65.

⁵³⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafos 196-198.

⁵³¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 171 y 174-175.

⁵³² Segunda comunicación escrita de China, párrafo 176. Véase también *ibid.*, párrafo 143.

⁵³³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

⁵³⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 61-62.

⁵³⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 62.

- b. Durante el período objeto de investigación, algunos incentivos gubernamentales expiraron, mientras que otros se mantuvieron.⁵³⁶
- c. La mayoría de las empresas informó de que la disponibilidad de esos incentivos dio lugar a una disminución del precio de la electricidad producida con energía solar. La existencia de esos programas de incentivos hizo que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino fueran más competitivos en costos en relación con otras fuentes de electricidad.⁵³⁷
- d. La reducción de los incentivos gubernamentales no dio lugar a una disminución del consumo estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵³⁸
 - i. Según la mayoría de los declarantes que respondieron al cuestionario, los cambios en los programas federales de incentivos no modificaron la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino; los que comunicaron un aumento de la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino identificaron el nivel de los incentivos federales como la razón del aumento, señalando la prórroga de la bonificación fiscal federal de las inversiones. Varias empresas comunicaron que la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentó debido a la disponibilidad de incentivos estatales y locales.⁵³⁹
 - ii. Entre 2015 y 2016, la instalación en los Estados Unidos de sistemas fotovoltaicos conectados a la red (que incluían los de lámina delgada) aumentó un 97%. Este crecimiento, que se produjo principalmente en el segmento de servicios públicos, fue impulsado por la expiración anticipada de la bonificación fiscal federal de las inversiones a finales de 2016.⁵⁴⁰
 - iii. La demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino siguió experimentando un sólido crecimiento durante todo el período objeto de investigación, incluso en los estados más afectados por los cambios en los programas de incentivos, como California. De hecho, en 2016, la energía solar fue la mayor fuente de nueva capacidad de generación de electricidad, y representó el 39% de toda la nueva capacidad de generación de electricidad instalada en los Estados Unidos.⁵⁴¹

7.4.3.3.1.2 Principales argumentos de las partes

7.246. China aduce que la USITC desestimó indebidamente la reducción de los programas gubernamentales de incentivos y no satisfizo la prescripción de no atribución respecto del daño causado por este factor.⁵⁴² En particular, China aduce que la USITC no realizó un análisis detallado de los programas gubernamentales de incentivos a los que se puso fin o que se redujeron, ni de la repercusión de su terminación o reducción sobre la rama de producción nacional y, especialmente, sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵⁴³ En su opinión, el hecho de que la USITC no realizara ese análisis era problemático, dado que cualquier reducción de los incentivos afectaría a la sensibilidad de los usuarios del sistema con respecto a los costos y, en consecuencia, obligaría a los productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino a ofrecer precios más bajos

⁵³⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 62. En su informe definitivo, la USITC hizo referencia a la prórroga de la bonificación fiscal federal de las inversiones; la expiración de la bonificación fiscal para la fabricación avanzada de energía, el programa de garantías crediticias en virtud del artículo 1705 del Departamento de Energía de los Estados Unidos y el programa de donaciones en efectivo en virtud del artículo 1603 de la Ley de Recuperación y Reinversión del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos; y el mantenimiento de la Iniciativa SunShot del Departamento de Energía de los Estados Unidos. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 259 y páginas 62-63).

⁵³⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63.

⁵³⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63.

⁵³⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63.

⁵⁴⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 62.

⁵⁴¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63.

⁵⁴² Primera comunicación escrita de China, párrafos 202 y 204; y segunda comunicación escrita de China, epígrafe de la sección III(C)(1).

⁵⁴³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 200; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 179 y 186. En este contexto, China aduce que la USITC admitió que los incentivos estaban concebidos para que se redujeran, ya que se esperaba que el costo de generación de la energía solar disminuiría con el tiempo. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 187).

para seguir siendo competitivos.⁵⁴⁴ Además, China sostiene que fue inadecuado que la USITC se centrara en la demanda creciente de productos fotovoltaicos de silicio cristalino para desestimar la repercusión de la reducción de los programas gubernamentales de incentivos sobre la rama de producción nacional.⁵⁴⁵ Concretamente, China aduce que a) la USITC no consideró que el principal programa de incentivos (es decir, la bonificación fiscal federal de las inversiones) contribuyó al crecimiento de la demanda principalmente en el segmento de servicios públicos (en el que no se centró la rama de producción nacional), mientras que otros incentivos para los segmentos residencial y comercial (en los que se centró la rama de producción nacional) o que estaban destinados a la propia rama de producción nacional habían expirado; y b) la USITC no distinguió qué parte de este crecimiento correspondió a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino comprendidos en el alcance de la investigación en comparación con los productos de lámina delgada no comprendidos en el alcance de la investigación.⁵⁴⁶

7.247. Los Estados Unidos sostienen que la USITC constató debidamente que los cambios en la disponibilidad de programas gubernamentales de incentivos no causaron daño a la rama de producción nacional.⁵⁴⁷ A su juicio, la USITC tuvo en cuenta el argumento de los declarantes de que la supuesta "reducción" de esos programas explicaba la disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, pero constató que "algunos programas expiraron mientras que otros se mantuvieron" y, lo que es más importante, que ningún cambio en el conjunto general de programas gubernamentales de incentivos dio lugar a una disminución de la demanda.⁵⁴⁸ A este respecto, los Estados Unidos aducen que el argumento de China relativo a la bonificación fiscal federal de las inversiones a) se basa en la premisa incorrecta de que la rama de producción nacional decidió no competir en el segmento de servicios públicos⁵⁴⁹; y b) no demuestra que las fluctuaciones de la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino comprendidos en el alcance de la investigación, en comparación con la de productos de lámina delgada no comprendidos en el alcance de la investigación, evolucionaran independientemente, o que los programas de incentivos afectaran a la demanda de dichos productos de manera diferente.⁵⁵⁰ Por último, los Estados Unidos sostienen que China no ha justificado su argumento de que cualquier reducción de los incentivos daría lugar a una disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵⁵¹

7.4.3.3.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.248. Por las razones que se explican *infra*, no nos convence la alegación de China.

⁵⁴⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 202; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 187 y 190.

⁵⁴⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 201; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 181.

⁵⁴⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 201; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 182, 185 y 188.

⁵⁴⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, epígrafe de la sección II(E)(3)(a).

⁵⁴⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 199.

⁵⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 203.

⁵⁵⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 202.

⁵⁵¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 204; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 140; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 141. En su opinión, la USITC, al constatar que los cambios en los programas gubernamentales de incentivos no tuvieron repercusiones negativas en la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y en los precios de la electricidad producida con energía solar, concluyó razonablemente que ningún cambio en los programas gubernamentales de incentivos causó una disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 134 y 137). En particular, los Estados Unidos aducen que los incentivos tenían por objeto aumentar la demanda de electricidad producida con energía solar, y que ese objetivo se alcanzó durante el período objeto de investigación. Según los Estados Unidos, cualquier efecto sobre los precios de los insumos de los productores de energía solar sería secundario y estaría provocado por el aumento de la demanda de energía solar. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 15 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 33; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 17 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 42-43). Además, los Estados Unidos sostienen que, puesto que los cambios en los incentivos gubernamentales causaron una disminución de los precios de la electricidad producida con energía solar a lo largo del período objeto de investigación, los productores de energía solar siguieron beneficiándose de los programas de incentivos y esta evolución no se tradujo automáticamente en la disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 141; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 143).

7.249. Como cuestión inicial, observamos que la USITC constató que "algunos" programas de incentivos habían expirado y "otros se mantienen"⁵⁵² y mencionó programas gubernamentales de incentivos específicos que seguían en vigor, fueron modificados o expiraron.⁵⁵³ La USITC también tuvo en cuenta las opiniones de los declarantes que respondieron al cuestionario sobre si el nivel general o la disponibilidad de incentivos federales, estatales y locales había variado desde 2012.⁵⁵⁴ Según se indica en el informe definitivo del personal de la USITC, "la mayoría de los productores, importadores y compradores estadounidenses indicó que el nivel o la disponibilidad de programas federales de incentivos no ha cambiado desde el 1 de enero de 2012"⁵⁵⁵, mientras que "[l]as respuestas de las empresas variaban en cuanto a la forma en que el nivel o la disponibilidad de incentivos estatales y locales han variado desde 2012".⁵⁵⁶ Además, la USITC evaluó la forma en que esos cambios en los programas gubernamentales de incentivos afectaron a la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y los precios de la electricidad producida con energía solar durante el período objeto de investigación.⁵⁵⁷

7.250. A nuestro juicio, China no demuestra por qué la constelación de hechos que tenía ante sí la USITC exigía un análisis más detallado de la repercusión que tuvo la expiración de determinados programas gubernamentales de incentivos sobre la rama de producción nacional. China aduce que era necesario un análisis más detallado porque cualquier reducción de los incentivos afectaría a la sensibilidad de los usuarios del sistema con respecto a los costos y, en consecuencia, obligaría a los productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino a ofrecer precios más bajos para seguir siendo competitivos.⁵⁵⁸ Sin embargo, los hechos que la USITC tenía ante sí no indican la existencia de esta dinámica durante el período objeto de investigación.

7.251. En particular, la USITC constató que el objetivo de los programas gubernamentales de incentivos era compensar el costo de la generación de energía solar⁵⁵⁹ y que la mayoría de los declarantes que respondieron al cuestionario informó de que los cambios en la disponibilidad de incentivos gubernamentales dieron lugar a una *disminución* del precio de la electricidad producida con energía solar durante el período objeto de investigación.⁵⁶⁰ Esta dinámica indica que los productores de energía solar siguieron beneficiándose de la disponibilidad de programas gubernamentales de incentivos durante el período objeto de investigación y arroja dudas sobre la afirmación de China de que "cualquier reducción de los incentivos afectaría a la sensibilidad de los usuarios del sistema con respecto a los costos".⁵⁶¹

⁵⁵² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 62.

⁵⁵³ Por ejemplo, la USITC señaló explícitamente la prórroga de la bonificación fiscal federal de las inversiones y la expiración del programa de donaciones en efectivo en virtud del artículo 1603 de la Ley de Recuperación y Reinversión del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, la bonificación fiscal para la fabricación avanzada de energía y el programa de garantías crediticias en virtud del artículo 1705 del Departamento de Energía de los Estados Unidos. Además, según el informe definitivo del personal de la USITC, 29 estados más el Distrito de Columbia tenían en vigor políticas sobre normas relativas a la cartera de energía renovable en 2016, y la Ley de Políticas de Reglamentación de los Servicios Públicos de 1978 se convirtió en un motor importante para las instalaciones solares de servicios públicos en determinados estados. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 62-63 y nota 359; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas V-32-V-36).

⁵⁵⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro V-22.

⁵⁵⁵ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-35.

⁵⁵⁶ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-36.

⁵⁵⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 62-63.

⁵⁵⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 202; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 187 y 190.

⁵⁵⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 62.

⁵⁶⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-37 y cuadro V-24.

China aduce que el cuadro V-24 del informe definitivo del personal de la USITC demuestra que "cuando los programas de incentivos estuvieron disponibles durante el período, dichos incentivos redujeron el precio de la electricidad producida con energía solar" pero "esta dinámica no desmiente el hecho de que, a medida que disminuían las subvenciones, los productores nacionales tuvieron que introducir progresivamente reducciones de precios". (Respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 193). Contrariamente a lo que entiende China, el cuadro V-24 del informe definitivo del personal de la USITC describe las respuestas de las empresas al cuestionario sobre la manera en que *los cambios en la disponibilidad* de programas gubernamentales de incentivos afectaron al precio de la electricidad producida con energía solar *desde 2012*.

⁵⁶¹ Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafo 202. (sin resalte en el original) Además, los declarantes que respondieron al cuestionario indican que "la mayoría de los productores

7.252. Además, la USITC constató que "la reducción de los incentivos no ha dado lugar a la disminución del consumo aparente en los Estados Unidos" y que "la demanda siguió experimentando un sólido crecimiento durante todo el período objeto de investigación, incluso en los estados más afectados por los cambios en los programas de incentivos, como California".⁵⁶² En nuestra opinión, esas constataciones demuestran que los cambios en la disponibilidad de programas gubernamentales de incentivos *no* afectaron negativamente a la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y sirven además para refutar el argumento de China.⁵⁶³ Dado que normalmente cabría esperar que el aumento de la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino dé lugar a un aumento de los precios, no está claro sobre qué base China sugiere que la disminución de los programas gubernamentales de incentivos, habida cuenta de esta dinámica positiva, contribuyó a la disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵⁶⁴

7.253. A este respecto, tampoco nos convence el argumento de China de que fue inadecuado que la USITC se centrara en la demanda para desestimar la repercusión de la reducción de los programas gubernamentales de incentivos.

7.254. China aduce que la USITC no distinguió qué parte del crecimiento de la demanda que resultó del mantenimiento de la bonificación fiscal federal de las inversiones correspondió a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino comprendidos en el alcance de la investigación en comparación con los productos de lámina delgada no comprendidos en el alcance de la investigación.⁵⁶⁵ Sin embargo, este argumento pasa por alto que, si bien la USITC constató que "[e]ntre 2015 y 2016, las instalaciones en los Estados Unidos de sistemas fotovoltaicos conectados a la red (que incluyen los de lámina delgada) aumentaron un 97%", también constató que las partes interesadas comunicaron que el mantenimiento de la bonificación fiscal federal de las inversiones dio lugar a un aumento de la demanda específica de *productos fotovoltaicos de silicio cristalino*.⁵⁶⁶

7.255. China aduce asimismo que la USITC no tuvo en cuenta que la rama de producción no se benefició del mantenimiento de la bonificación fiscal federal de las inversiones porque apoyaba principalmente el crecimiento de la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en el segmento de servicios públicos.⁵⁶⁷ Sin embargo, este argumento se basa en la premisa incorrecta de que la rama de producción nacional no participó en el segmento de servicios públicos, que ya hemos rechazado.⁵⁶⁸ Además, China pasa por alto que la bonificación fiscal federal de las inversiones se aplicaba a *todos* los segmentos del mercado.⁵⁶⁹ Por lo tanto, la rama de producción nacional se habría beneficiado de la prórroga de este programa, así como de otros programas destinados al segmento de servicios públicos, con independencia de sus distintos grados de participación en los distintos segmentos del mercado estadounidense.⁵⁷⁰

(7 de 10), importadores (24 de 44) y compradores (53 de 95) estadounidenses comunicó que los cambios en el precio de la electricidad producida con energía solar no afectaron a los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino". (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-37).

⁵⁶² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63. La USITC también constató que el aumento de la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino fue resultado, *entre otras cosas*, de la existencia de programas de incentivos federales, estatales y locales. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 26).

⁵⁶³ Incluso la Asociación de Industrias de Energía Solar (SEIA) —uno de los declarantes en la investigación en materia de salvaguardias— reconoció que normalmente existe una relación directa entre la demanda y los precios, y afirmó que "es lógico que esos incentivos impulsen la demanda, y *en consecuencia los precios*, en un grado tan significativo". (Escrito anterior a la audiencia presentado por la SEIA (Prueba documental CHN-20), página 107 (sin resalte en el original)).

⁵⁶⁴ Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 17 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 110; respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 182 y 184; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 190.

⁵⁶⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafo 201.

⁵⁶⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-36.

⁵⁶⁷ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafo 201; y la segunda comunicación escrita de China, párrafo 183.

⁵⁶⁸ Véanse las secciones 7.3.3.2.1.1 y 7.4.3.2.1.3 *supra*.

⁵⁶⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 361; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-32.

⁵⁷⁰ Además, la propia China presentó pruebas que indicaban que la bonificación fiscal federal de las inversiones dio lugar a un aumento de la demanda en los segmentos residencial y comercial. (Respuesta de China a la pregunta 43 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 81-84).

7.256. Tampoco nos convence el argumento de China de que la evaluación realizada por la USITC de la repercusión de la reducción de los programas de incentivos en la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino no tuvo en cuenta la terminación de programas de incentivos directamente vinculados con los segmentos residencial y comercial (en los que se centró la rama de producción nacional).⁵⁷¹ A este respecto, observamos que China señala correctamente que algunos de esos programas (como el programa de donaciones en efectivo en virtud del artículo 1603 de la Ley de Recuperación y Reinversión del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos⁵⁷² y varios programas de medición neta a nivel estatal⁵⁷³) expiraron durante el período objeto de investigación. Sin embargo, China pasa por alto que la USITC basó su constatación de que "la reducción de los incentivos no ha dado lugar a la disminución del consumo aparente en los Estados Unidos" en que la inmensa mayoría de los declarantes que respondieron al cuestionario comunicó que los cambios en los incentivos gubernamentales no tuvieron una repercusión negativa en la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵⁷⁴ Por lo tanto, las pruebas concretas que menciona China no menoscaban las pruebas que respaldan la conclusión de la USITC de que la demanda global de productos fotovoltaicos de silicio cristalino no disminuyó como resultado de esos cambios.

7.257. En consecuencia, como las pruebas obrantes en el expediente indican que los cambios generales en la disponibilidad de programas gubernamentales de incentivos a) provocaron una disminución de los precios de la electricidad producida con energía solar, y b) no dieron lugar a una disminución de la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, no parece que esos cambios hayan reducido la competitividad en costos de la energía solar. Por consiguiente, no consideramos que la USITC tuviera que realizar un análisis más detallado de si la expiración de programas de incentivos específicos habría aumentado la carga asociada al mantenimiento de la competitividad en costos de la energía solar y, por lo tanto, ejercido una presión a la baja sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino (como insumo en la producción de energía solar). Por lo tanto, no estamos de acuerdo con la alegación de China de que la USITC incurrió en error al no abordar explícitamente la cuestión de si cualquier reducción de los programas gubernamentales de incentivos habría obligado a los productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino a ofrecer precios más bajos para seguir siendo competitivos. De hecho, la alegación de China parece basarse en una situación hipotética en sustento de la cual China no ha proporcionado ningún apoyo válido, y que no queda corroborada por las pruebas obrantes en el expediente de la USITC.⁵⁷⁵ En estas circunstancias, no consideramos que fuera necesario que la USITC considerara

⁵⁷¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 182.

⁵⁷² Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-35.

⁵⁷³ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-35. De las empresas que habían indicado una reducción de los incentivos estatales y locales, la mayoría atribuyó dicha reducción a cambios en las políticas de medición neta. (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-36).

⁵⁷⁴ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-36. Con respecto al argumento de China de que la USITC pasó por alto la terminación de los programas de incentivos que beneficiaban directamente a los productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, observamos que la constatación de la USITC de que "la reducción de los incentivos no ha dado lugar a la disminución del consumo aparente en los Estados Unidos" abarcaría también los programas de incentivos que beneficiaron directamente a los productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino durante el período objeto de investigación (como la bonificación fiscal para la fabricación avanzada de energía y el programa de garantías crediticias en virtud del artículo 1705 del Departamento de Energía de los Estados Unidos). En cualquier caso, China no ha explicado por qué la terminación de esos programas de incentivos habría afectado negativamente a la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 133; y declaración inicial de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 53).

⁵⁷⁵ Por ejemplo, China se basa en la constatación general de la USITC de que los incentivos estaban concebidos para que se redujeran, ya que se esperaba que el costo de generación de la energía solar disminuiría con el tiempo. Según China, estas pruebas indican que los productores nacionales estaban sometidos a presión "para aumentar su innovación tecnológica" a fin de compensar la reducción de los incentivos. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 187). Contrariamente al argumento de China, la USITC reconoció la interconexión entre la reducción de los programas de incentivos y la disminución del costo de generación de la *energía solar*. Aunque reconocemos que esta dinámica podría también sugerir una conexión general entre la reducción de los programas de incentivos y *la reducción del costo y la mejora de la eficiencia* de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino (como insumo en la producción de energía solar), no consideramos que esto demuestre que la rama de producción nacional estaba bajo presión para reducir *los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino* en respuesta a *cualquier* reducción de los programas de incentivos. Análogamente, no vemos cómo la utilización por China de la constatación de la USITC de que "la existencia de estos programas de incentivos ha hecho que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino sean más competitivos en costos frente a otras fuentes de electricidad" respaldaría su suposición de que cualquier reducción de los programas de incentivos tendría necesariamente una repercusión negativa sobre los precios

expresamente esa hipótesis para concluir razonablemente que los cambios en la disponibilidad de programas gubernamentales de incentivos no causaron daño a la rama de producción nacional.⁵⁷⁶

7.258. Por estas razones, rechazamos la alegación de China de que la USITC desestimó indebidamente la reducción de los programas gubernamentales de incentivos como "otra" causa de daño. En consecuencia, rechazamos también la alegación de China de que la USITC no se aseguró de que el daño causado por este factor no se atribuyera al aumento de las importaciones.

7.4.3.3.2 Disminución de los costos de las materias primas y aumento de la eficiencia de la producción

7.4.3.3.2.1 Antecedentes de hecho

7.259. En la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes adujeron que la disminución de los costos de las materias primas, y no el aumento de las exportaciones, explicaba "cualquier disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino y la situación de la rama de producción nacional".⁵⁷⁷

7.260. En respuesta, la USITC señaló que el polisilicio es una materia prima fundamental utilizada en la producción de las obleas que se utilizan para fabricar células fotovoltaicas de silicio cristalino, y que los costos de las materias primas representan el mayor componente del costo total de los productos vendidos en el caso de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Durante el período objeto de investigación, el precio de los lingotes y obleas de polisilicio (insumos fundamentales en

de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63. Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafo 202).

Tampoco coincidimos con China en que el informe econométrico presentado por los declarantes a la USITC mostraba que los cambios en los programas gubernamentales de incentivos "fueron un factor mucho más importante para explicar la evolución de los precios durante el período". (Véanse, por ejemplo, la respuesta de China a la pregunta 15 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 195; la respuesta de China a la pregunta 14 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 181; y la respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 143). El informe econométrico describía de manera más general los programas de incentivos, su repercusión en la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y su interrelación con la "paridad de red" y los costos de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Informe econométrico (Prueba Documental CHN-19), páginas 14-16, 18 y 23). Aunque en la evaluación que figura en el informe econométrico se tuvo en cuenta la repercusión de las subvenciones a nivel estatal en la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, no se evaluó directamente la repercusión de los cambios en los programas gubernamentales de incentivos sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Informe econométrico (Prueba Documental CHN-19), páginas i y 3).

Además, China aduce que los propios productores nacionales admitieron que la reducción de la ayuda gubernamental tuvo una repercusión "negativa" sobre los precios. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 189 (donde se hace referencia al informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro F-2)). En este contexto, observamos que de los 16 productores nacionales que facilitaron respuestas al cuestionario de la USITC, solo siete mencionaron los "cambios en los programas gubernamentales de incentivos" como un factor causante de daño; tres de ellos calificaron la importancia de este factor con un uno sobre cinco (el grado de importancia más bajo), un productor lo calificó con un dos sobre cinco, un productor lo calificó con un tres sobre cinco y dos productores lo calificaron con un cinco sobre cinco ("una causa de daño sumamente importante"). No consideramos que el hecho de que solo unos pocos productores nacionales comunicaran "cambios en los programas gubernamentales de incentivos" como "una causa de daño sumamente importante" demuestre que la USITC estaba obligada a tratar este factor como "otra" causa de daño (referida a la rama de producción nacional en general). En cualquier caso, la USITC analizó la cuestión de si los cambios en los programas gubernamentales de incentivos causaron daño a la rama de producción nacional y constató que este factor no explicaba la situación de la rama de producción nacional. A nuestro juicio, el hecho de que determinadas partes interesadas expresasen opiniones contrarias no implica que la determinación de la USITC no sea razonada y adecuada.

⁵⁷⁶ En relación con lo anterior, observamos que China también se refiere a la expiración de programas gubernamentales de incentivos que beneficiaban directamente a los productores nacionales de productos fotovoltaicos de silicio cristalino cuando aduce que la USITC no analizó debidamente si los cambios en los programas gubernamentales de incentivos afectaron desfavorablemente a los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 188). Sin embargo, China no explica por qué la expiración de esos programas habría dado lugar a la disminución de los precios internos o habría representado de otro modo una causa distinta de daño a la rama de producción nacional. En consecuencia, no consideramos que China haya establecido que la USITC estaba obligada a evaluar esos programas con mayor detalle.

⁵⁷⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 61.

la producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino) fluctuó, pero, en términos generales, disminuyó.⁵⁷⁸ Sobre esa base, la USITC constató lo siguiente:

Pese a la disminución de los costos del polisilicio, que ayudaría a hacer los productos fotovoltaicos de silicio cristalino más competitivos en materia de costos frente a otras fuentes de electricidad, las disminuciones de los valores de las ventas netas de la rama de producción nacional siguieron el ritmo de las disminuciones de sus costos, lo que dio lugar a pérdidas sustanciales a lo largo de todo el período objeto de investigación.⁵⁷⁹

7.4.3.3.2 Principales argumentos de las partes

7.261. China sostiene que la USITC desestimó indebidamente la disminución de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción y no satisfizo la prescripción relativa a la no atribución con respecto esos factores.⁵⁸⁰ En particular, China aduce que, aunque la USITC reconoció que había examinado cómo habían influido los costos de las materias primas en la disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino⁵⁸¹, no aclaró en qué medida las disminuciones de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino se atribuían a la disminución de los costos de las materias primas, en contraposición a la competencia de precios de las importaciones.⁵⁸² Además, China sostiene que la USITC no abordó las pruebas relativas al aumento de la eficiencia de la producción, que también contribuyó a las disminuciones de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵⁸³

7.262. Por su parte, los Estados Unidos sostienen que China no sustenta su presunción según la cual la disminución de los precios de las materias primas causa la disminución del precio de un producto acabado, ni señala nada que reste validez a la determinación de la USITC.⁵⁸⁴ Para los Estados Unidos, aun en el caso de que la disminución de los costos tuviera como resultado la capacidad de la rama de producción nacional de reducir los precios, esto seguiría sin demostrar que ese factor causó daño a la rama de producción nacional.⁵⁸⁵ Según los Estados Unidos, ello se debe

⁵⁷⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 64.

⁵⁷⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 64.

⁵⁸⁰ Primera comunicación escrita de China, párrafos 206-207; y segunda comunicación escrita de China, epígrafe de la sección III(C)(2).

⁵⁸¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 205.

⁵⁸² Primera comunicación escrita de China, párrafo 206. En este contexto, China aduce que la USITC no tuvo en cuenta las pruebas obrantes en el expediente que demostraban que: a) el alto nivel de transparencia en el mercado de la energía solar había impedido que los productores nacionales aumentaran sus beneficios; b) todo el mercado partía del supuesto de que las disminuciones de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia permitirían una mayor competitividad de los precios de la energía solar; c) siete productores nacionales informaron de que la disminución de los costos de las materias primas había sido un factor de daño, y dos de ellos clasificaron ese factor como una "causa sumamente importante de daño"; y d) las disminuciones de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino y de las materias primas habían seguido las mismas tendencias, con magnitudes muy similares. China también aduce que el informe econométrico presentado por los declarantes durante la investigación demuestra que las disminuciones de los costos de las materias primas contribuyeron a la disminución del precio de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Respuesta de China a la pregunta 19 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 150-151; observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 121-122 y 126; respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 212-213; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 195-199).

Además de estos argumentos, China mantiene que la USITC atribuyó el elevado valor de la relación entre los costos de los productos vendidos y el valor neto de las ventas al aumento de las importaciones, sin tener en cuenta previamente otras explicaciones plausibles: a) los productores nacionales estaban obligados a trasladar a los compradores cualquier disminución de los costos de las materias primas para seguir siendo competitivos en relación con productores extranjeros que se beneficiaban de mayores economías de escala; y b) los productores nacionales se enfrentaron a elevados costos de fabricación al comienzo del período objeto de investigación y, como consecuencia de ello, no pudieron obtener márgenes de beneficio más elevados ocasionados por cualquier disminución de los costos de las materias primas. (Respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 112 -118).

⁵⁸³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 208; segunda comunicación escrita de China, párrafo 199; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 125-127. En particular China alega que la USITC debería haber evaluado la posibilidad de que los "[d]iferentes productores hayan aprovechado el aumento de la eficiencia en una medida distinta, en función de su enfoque de mercado y de su sistema de producción, dando lugar a desventajas competitivas". (Segunda comunicación escrita de China, párrafo. 199).

⁵⁸⁴ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 206.

⁵⁸⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.

a que la disminución de los costos de los insumos normalmente permitiría a una empresa: a) aumentar los márgenes de beneficio; o b) reducir los precios y vender más productos.⁵⁸⁶ En este caso, según los Estados Unidos, la rama de producción nacional no pudo beneficiarse de la disminución de los costos de ninguna de las dos maneras a causa del aumento de las importaciones de bajo precio.⁵⁸⁷

7.4.3.3.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.263. Como se ha expuesto *supra*, China aduce una serie de argumentos en los que sostiene que la USITC no analizó de manera apropiada la repercusión de la disminución de los costos de las materias primas y del aumento de la eficiencia de producción sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵⁸⁸ China también sostiene que la USITC no tuvo en cuenta las pruebas obrantes en el expediente que demuestran que la disminución de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción deberían haber dado lugar a disminuciones de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales.⁵⁸⁹ Sin embargo, a nuestro juicio, esos argumentos no explican en última instancia por qué la disminución de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción habrían causado daño a la rama de producción nacional, aun en el caso de que efectivamente contribuyeran a la disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁵⁹⁰ De hecho, la propia China concede que no está aduciendo "que la caída de los costos sea *per se* perjudicial, sino que explica más bien la disminución de los precios que la USITC trató de achacar al aumento de las importaciones".⁵⁹¹

⁵⁸⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207.

⁵⁸⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 151.

⁵⁸⁸ Véase la sección 7.4.3.3.2.2 *supra*.

⁵⁸⁹ Véase la sección 7.4.3.3.2.2 *supra*.

⁵⁹⁰ Aun en el caso de que China estuviera en lo correcto al afirmar que, a causa de la dinámica de mercado subyacente, la rama de producción nacional redujo sus precios en consonancia con las disminuciones de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción, esa disminución de los precios debería haber ayudado a la rama de producción nacional a aumentar la competitividad en costos de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. China no ha demostrado que este tipo de disminución del precio habría causado daño a la rama de producción nacional. (Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 121 y 126; respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 212; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 196-197 y 199).

De manera similar, el estudio econométrico al que China hace referencia no demuestra que la rama de producción nacional resultara perjudicada a consecuencia de la disminución de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción. (Respuesta de China a la pregunta 19 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 151; y respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 213).

Con respecto al argumento de China de que siete productores nacionales informaron de que la disminución de los costos de las materias primas fue un factor de daño, observamos que, contrariamente a la afirmación de China, siete productores nacionales informaron de que "[e]l cambio en los costos de las materias primas" había sido un factor de daño, y no la "disminución de los costos de las materias primas". (Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 122; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 197 (donde se hace referencia al informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro F-2) (sin resalte en el original)). A nuestro juicio, la expresión "[e]l cambio en los costos de las materias primas" es ambigua, ya que englobaría tanto los aumentos como las disminuciones de los costos de las materias primas. Además, solo dos productores nacionales informaron de que "[e]l cambio en los costos de las materias primas" era "una causa sumamente importante de daño". (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro F-2). Por lo tanto, no consideramos que esta prueba demuestre que la disminución de los costos de las materias primas causó daño a la rama de producción nacional.

⁵⁹¹ Respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 108. Además, en respuesta a la pregunta del Grupo Especial relativa a la cuestión de si las pruebas obrantes en el expediente demostraban directamente que la rama de producción nacional resultó perjudicada a consecuencia de la disminución de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción, China no hace referencia a ninguna prueba obrante en el expediente que demuestre que la disminución de los costos causara *daño* a la rama de producción nacional. (Respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 110-118). Asimismo, observamos que China reconoce que "[e]l aumento de la competitividad en costos depende del efecto neto de la caída de los costos habida cuenta de esos otros factores que afectan al precio", y que "no hay una regla general según la cual las disminuciones de los costos de las materias primas sean por sí mismas necesariamente un beneficio o un 'factor positivo'. La cuestión fundamental es la relación entre los costos y los precios, y cómo se traducen en un aumento o disminución de los márgenes de beneficio".

7.264. En este contexto, recordamos que la obligación de no atribución que establece el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias guarda relación con los "otros" factores que causen *daño* a la rama de producción nacional al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.⁵⁹² Como China no aduce, ni mucho menos establece, que la disminución de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción constituirían por sí mismos "otras" causas de daño para la rama de producción nacional, China no ha establecido *prima facie* que la USITC estuviera obligada a considerar la disminución de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción como "otros" factores causantes de daño. En consecuencia, rechazamos las alegaciones de China de que la USITC desestimó indebidamente esos factores y no se aseguró de que el daño causado por esos factores no se atribuyera al aumento de las importaciones.⁵⁹³

7.265. Al formular esta constatación, observamos además que la USITC constató que, "[p]ese a la disminución de los costos del polisilicio, que ayudaría a hacer los productos fotovoltaicos de silicio cristalino más competitivos en materia de costos frente a otras fuentes de electricidad, las disminuciones de los valores de las ventas netas de la rama de producción nacional siguieron el ritmo de las disminuciones de sus costos, lo que dio lugar a pérdidas sustanciales a lo largo de todo el período objeto de investigación".⁵⁹⁴ Por consiguiente, estamos de acuerdo con la observación de los Estados Unidos de que la USITC trató efectivamente la disminución de los costos como un factor positivo que debería haber mejorado la situación de la rama de producción nacional (lo que en última instancia no ocurrió, debido a la disminución de los valores de las ventas netas).⁵⁹⁵ A nuestro juicio, ese enfoque no fue inapropiado, puesto que normalmente la disminución de los costos debería ayudar a una rama de producción, ya sea a aumentar la competitividad en costos de su producto

(Respuesta de China a la pregunta 18 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafos 210-211 (sin resalte en el original)).

En este contexto, no nos convence el argumento de China de que la USITC atribuyó el elevado valor de la relación entre los costos de los productos vendidos y el valor neto de las ventas al aumento de las importaciones, sin tener en cuenta otros factores. Aunque China alega que "los productores con mayor capacidad se beneficiaron de mayores economías de escala y pudieron aprovechar las reducciones de los costos de las materias primas en mayor medida" y que "la rama de producción nacional se enfrentaba a costos de fabricación muy elevados que necesitaba reducir", no consideramos que estos argumentos establezcan que la disminución de los propios costos de las materias primas fuese una causa de daño a la rama de producción nacional. (Respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 110-114). Recordamos además que la USITC constató que el aumento de las importaciones impidió que la rama de producción nacional aumentara su capacidad para lograr economías de escala, lo que vinculó a "las pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación". En consonancia con estas pérdidas la USITC constató que "un número considerable de productores nacionales no pudo generar capital suficiente para financiar la modernización de las plantas y el equipo, y un número considerable de ellos no pudo mantener el gasto existente en investigación y desarrollo". (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 47. A la luz de estas constataciones (que China no ha establecido que fueran inapropiadas), no consideramos que la USITC estuviera obligada a evaluar, como "otras" causas de daño, la falta de economías de escala o la estructura de costos más elevados de la rama de producción nacional. Por las mismas razones, no nos convence la alegación de China de que la USITC incurrió en error al no evaluar la posibilidad de que "[d]iferentes productores hayan podido aprovechar el aumento de la eficiencia en una medida distinta, en función de su enfoque de mercado y de su sistema de producción, dando lugar a desventajas competitivas". (Segunda comunicación escrita de China, párrafo. 199).

⁵⁹² En consecuencia, no estamos de acuerdo con China en que, en virtud de la segunda frase del artículo 4.2 b), la USITC estuviera obligada a "abordar y distinguir cuantitativa o cualitativamente los cambios en los precios asociados con los cambios en los costos de las materias primas y los cambios en los precios que tuvieron lugar por otras razones". (Primera comunicación escrita de China, párrafo 206. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 194).

⁵⁹³ A este respecto, recordamos que China, en el contexto de su alegación relativa a la relación de causalidad, sostiene análogamente que las disminuciones de los precios tuvieron lugar a causa del descenso de los costos, del aumento de la eficiencia y de la innovación tecnológica, que beneficiaron a la rama de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en su conjunto. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 151-153; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 104). Aunque reconocemos que el argumento de China es pertinente desde un punto de vista conceptual en el contexto de su alegación relativa a la relación de causalidad, no vemos su pertinencia en el contexto de la alegación relativa a la no atribución, dado que la segunda frase del artículo 4.2 b) solo exige que se determine si "otros" factores están causando *daño* a la rama de producción nacional.

⁵⁹⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 64.

⁵⁹⁵ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 207; la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 151; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 52; la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 18 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 42; y las observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 63.

(al permitir una reducción del precio del producto acabado, manteniendo el mismo nivel de margen de beneficio), ya sea a aumentar su margen de beneficio, en lugar de menoscabar su posición.

7.4.3.3.3 La necesidad de alcanzar la "paridad de red" con otras fuentes de electricidad

7.4.3.3.3.1 Antecedentes de hecho

7.266. En la investigación en materia de salvaguardias, los declarantes adujeron que la necesidad de alcanzar la "paridad de red" con otras fuentes de electricidad —es decir, el punto en el que el costo de la energía generada a partir de fuentes renovables es igual al costo de la generada a partir de fuentes de energía convencional en la red— también explicaba "cualquier disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino y la situación de la rama de producción nacional".⁵⁹⁶

7.267. La USITC rechazó el argumento de los declarantes sobre la base de la siguiente explicación:

Una pluralidad de importadores y compradores informó de que los cambios en el precio de la energía convencional han hecho bajar el precio de la electricidad generada con energía solar. Además, las empresas que informaron de que los cambios en el precio de la energía convencional estadounidense han aumentado la demanda mencionaron una relación positiva entre las tarifas eléctricas y la demanda de sistemas y módulos [fotovoltaicos]. Si bien el descenso de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino puede deberse en parte a los precios de la energía convencional en algunos años, estos no explican los constantes descensos de los precios observados durante el período 2012-2016. El precio del gas natural para la generación de electricidad aumentó en el segundo semestre de 2012 y 2013, alcanzó su nivel máximo en febrero de 2014 y descendió a su nivel mínimo en marzo de 2016, tras lo cual aumentó y se prevé que siga haciéndolo. Los precios internos de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, por otro lado, disminuyeron a lo largo de todo el período objeto de investigación.⁵⁹⁷

7.4.3.3.3.2 Principales argumentos de las partes

7.268. China aduce que la USITC desestimó indebidamente la necesidad de alcanzar la competitividad en precios en la red eléctrica (es decir, la "paridad de red") y no satisfizo la prescripción relativa a la no atribución con respecto al daño causado por este factor.⁵⁹⁸ En primer lugar, China aduce que la afirmación de la USITC de que "el descenso ... puede deberse en parte" a los precios de la energía convencional "no explica suficientemente la naturaleza y el alcance del perjuicio causado por las fuentes de energía competidoras".⁵⁹⁹ China aduce que la USITC debería haber realizado un análisis más en profundidad de la repercusión de cualquier deseo de los proveedores de electricidad de lograr la paridad de red sobre los precios de la energía solar.⁶⁰⁰ En segundo lugar, China alega que la USITC consideró únicamente las tendencias de precios del gas natural, sin abordar el argumento de los declarantes de que las otras fuentes de energía también ejercían una presión a la baja sobre los precios de la energía solar.⁶⁰¹ En tercer lugar, China sostiene que la conclusión de la USITC relativa a la falta de correlación entre los precios del gas natural y los de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino "es manifiestamente inadecuada teniendo en cuenta los datos presentados a la USITC durante su investigación"⁶⁰² y no tiene en cuenta otras pruebas relativas a la relación histórica entre las tendencias de los precios.⁶⁰³ En cuarto lugar, China

⁵⁹⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 61 y 64.

⁵⁹⁷ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 64-65. (no se reproducen las notas de pie de página)

⁵⁹⁸ Primera comunicación escrita de China, epígrafe de la sección III(B)(2)(b)(iii); y segunda comunicación escrita de China, epígrafe de la sección III(C)(3).

⁵⁹⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 211. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 200.

⁶⁰⁰ Respuesta de China a la pregunta 51 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 129-130.

⁶⁰¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 212; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 206.

⁶⁰² Primera comunicación escrita de China, párrafo 213.

⁶⁰³ Primera comunicación escrita de China, párrafos 213-214; segunda comunicación escrita de China, párrafo 201-204; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 21 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 150-153. En particular, China sostiene que la USITC no tuvo en cuenta: a) la diferencia constante entre los precios del gas natural y la energía solar, que creó "una enorme

sostiene que la USITC no abordó el informe econométrico que presentaron los declarantes, que contenía un análisis cuantitativo de la repercusión de la necesidad de que la energía solar alcanzara la "paridad de red" en la rama de producción nacional.⁶⁰⁴ Por último, China sostiene que la USITC no abordó las pruebas en contrario que demostraban que múltiples productores nacionales informaron de que la "paridad de red con el gas natural" era un factor de daño fundamental.⁶⁰⁵

7.269. Por su parte, los Estados Unidos sostienen que la USITC demostró debidamente que la necesidad de alcanzar la "paridad de red" no fue la causa de la disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino y no causó daño a la rama de producción nacional.⁶⁰⁶ En primer lugar, los Estados Unidos aducen que, contrariamente a la afirmación de China, el empleo de la palabra "puede" en la declaración de la USITC de que "el descenso ... puede deberse en parte" a los precios de la energía convencional indica que la USITC estaba considerando una posibilidad hipotética. Sin embargo, tras la evaluación, la USITC constató definitivamente que los precios de la energía convencional no explicaban los constantes descensos de los precios.⁶⁰⁷ En segundo lugar, los Estados Unidos sostienen que la USITC no incurrió en error al centrarse en los precios del gas natural, porque esos precios generalmente determinaban el precio indicativo que los sistemas fotovoltaicos de silicio cristalino y otros sistemas de energía renovable trataban de alcanzar.⁶⁰⁸ En tercer lugar, los Estados Unidos sostienen que los argumentos de China no demuestran el carácter inadecuado de la constatación de la USITC relativa a la falta de correlación entre los precios del gas natural y los precios internos de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁶⁰⁹ En cuarto lugar, los Estados Unidos mantienen que la USITC abordó las observaciones pertinentes realizadas en el informe econométrico, pero que, en lugar de apoyarse en el enfoque teórico de los declarantes, basó su determinación en los hechos reales recopilados en el extenso expediente.⁶¹⁰ Por último, los Estados Unidos sostienen que el objetivo de alcanzar la "paridad de red" no explicaría la aceptación por los productores de pérdidas continuas durante el período objeto de investigación.⁶¹¹

7.4.3.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.270. En nuestro análisis procedemos considerando primero las constataciones fácticas de la USITC relativas a la naturaleza conceptual de la "paridad de red". Después, pasamos a la alegación específica de China de que el rechazo por la USITC de los argumentos de los declarantes en relación con la necesidad de alcanzar la "paridad de red" era incompatible con la prescripción relativa a la no atribución recogida en la segunda frase del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. Procedemos de esta manera para facilitar nuestro análisis de la discrepancia entre las partes con respecto a esta cuestión.

7.271. Como explicó la USITC, los proveedores de electricidad que utilizan fuentes de energía renovable tratan de alcanzar la "paridad de red" con otras fuentes de electricidad.⁶¹² Aunque la

presión sobre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino para que fueran más eficientes, menos costosos de producir y menos caros para su compra por el consumidor"; b) que ella misma había admitido que los precios de la energía convencional actuaban como precio indicativo para que las energías renovables fueran competitivas; ni c) que el precio del gas natural cayó significativamente durante el período objeto de investigación con independencia de las fluctuaciones registradas en algunos años.

⁶⁰⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 215. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafos 209-217.

⁶⁰⁵ Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 21 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 137; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 205.

⁶⁰⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 208.

⁶⁰⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 209.

⁶⁰⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 210.

⁶⁰⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211. Según los Estados Unidos, la supuesta "diferencia" entre las tendencias de los precios de la energía solar y del gas natural invocada por China se basa en la premisa falsa de que hay un costo normalizado único de la energía que los generadores solares tratan de alcanzar. Los Estados Unidos sostienen además que la USITC explicó, sin embargo, que la "paridad de red" no era un concepto monolítico, ya que los precios de la energía convencional variaban en función de la región, la hora del día y la disponibilidad de otras fuentes de electricidad. Por consiguiente, según los Estados Unidos, no es cierto que los precios medios de otras fuentes de energía determinen el precio de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.

⁶¹⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 213-215. Según los Estados Unidos, el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige una cuantificación para analizar la relación de causalidad.

⁶¹¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 212.

⁶¹² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 25; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-37). La "paridad de red" se basa en el costo normalizado de la electricidad que, durante los períodos pico de demanda, es determinado por la electricidad

"paridad de red" es una condición de competencia en el mercado que es pertinente y que afecta a la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino⁶¹³, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que no es un concepto monolítico.⁶¹⁴

7.272. A este respecto, observamos que las pruebas obrantes en el expediente en que se apoyó la USITC indican que los precios medios de las fuentes de energía convencional no determinaban un único precio indicativo absoluto para los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Como constató la USITC, los precios de "paridad de red" variaban en función de la región, la hora del día y la disponibilidad de otras fuentes de electricidad; e incluso podían variar mucho para una fuente de energía determinada.⁶¹⁵ La misma interpretación se desprende de la constatación de la USITC de que, "durante los períodos de demanda de electricidad pico, incluso los productores cuyos costos son un tanto superiores pueden estar en condiciones de vender electricidad a la red de transmisión o distribución".⁶¹⁶

7.273. Además, las pruebas obrantes en el expediente indican que la necesidad de alcanzar la "paridad de red" afectaba de manera diferente a los distintos segmentos del mercado de productos fotovoltaicos de silicio cristalino (a saber, los segmentos comercial, residencial y de servicios públicos). Como ya se ha indicado, la "paridad de red" guarda relación con la competencia entre las fuentes de energía *en la red*. Sin embargo, es solo el segmento de servicios públicos el que compite directamente con otros tipos de electricidad que se venden a la red⁶¹⁷; los segmentos residencial y comercial generan electricidad para su uso en hogares individuales y en edificios e instalaciones comerciales, industriales y gubernamentales, respectivamente, y solo reenvían energía a la red cuando no se consume *in situ*.⁶¹⁸ En este contexto, la energía eléctrica solar del segmento de servicios públicos parece competir más directamente con la electricidad convencional que se vende a la red. Esta interpretación está en general en consonancia con las constataciones fácticas de la USITC de que: a) "[d]urante los períodos pico, la electricidad generada mediante gas natural generalmente determina el [costo normalizado de la electricidad] que los sistemas fotovoltaicos de silicio cristalino y otros sistemas de energía renovable tratan de alcanzar, *especialmente para las ventas a servicios públicos*"⁶¹⁹, y b) "[e]l costo normalizado de la electricidad para una nueva central de energía de gas natural de ciclo combinado ... ha determinado el nivel de referencia para la energía de bajo costo *dentro del segmento de servicios públicos* del mercado".⁶²⁰

7.274. Las pruebas obrantes en el expediente también indican que "[l]a energía solar es ... esencialmente competitiva en materia de costos frente a otras formas de generación de electricidad, lo que ha favorecido un sólido crecimiento de las instalaciones de servicios públicos".⁶²¹ En particular, mientras que el costo normalizado de la electricidad para una nueva central de energía de gas natural

generada mediante gas natural. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 378; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas V-37-V-38). El costo normalizado de la electricidad representa el costo por kilovatio/hora de construir y explotar una planta de generación durante un período de vida financiera supuesto. (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-37).

⁶¹³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 25-26.

⁶¹⁴ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211; y la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 21 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 57.

⁶¹⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 25-26; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-38. En la investigación en materia de salvaguardias, uno de los declarantes (Solar Energy Industries Association) también presentó pruebas que indicaban que la "paridad de red" no era un imperativo monolítico. (Informe económico (Prueba documental CHN-19), páginas 12-13).

⁶¹⁶ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 26.

⁶¹⁷ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página I-27.

⁶¹⁸ Según el informe definitivo del personal de la USITC, los sistemas residenciales se instalan en los hogares individuales, y la electricidad generada por el sistema se utiliza para alimentar esos hogares de energía. Los propietarios utilizan la energía de la red cuando la generación de electricidad solar no es suficiente para cubrir la demanda, y con frecuencia reenvían energía a la red cuando la generación de electricidad solar supera el uso doméstico. Los sistemas no residenciales se instalan en edificios e instalaciones comerciales, industriales, gubernamentales y similares. Funcionan de manera similar a las instalaciones residenciales, suministrando electricidad para satisfacer las necesidades *in situ*, tomando electricidad adicional de la red cuando la necesitan y reenviando el exceso de electricidad a la red cuando no la necesitan. (Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), páginas I-25-I-26).

⁶¹⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 26; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-38). (sin resalte en el original).

⁶²⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 109. (sin resalte en el original)

⁶²¹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 110.

de ciclo combinado era de aproximadamente de 4-5 centavos por kW/hora, el costo normalizado de la electricidad para los sistemas fotovoltaicos solares (teniendo en cuenta las bonificaciones fiscales) era de poco más de 5 centavos por kW/hora, e inferior en muchos lugares.⁶²² En cambio, como los segmentos residencial y comercial no se benefician de la misma eficiencia y las mismas economías de escala que el segmento de servicios públicos, tienen un costo normalizado de la electricidad superior.⁶²³

7.275. Por último, observamos que las pruebas obrantes en el expediente indican que la "paridad de red" funciona en combinación con diversas tendencias e instrumentos del mercado, o a través de ellos. Por ejemplo, las pruebas obrantes en el expediente demuestran que los programas gubernamentales de incentivos tenían por objeto contrarrestar el costo de generar energía solar, con el fin de estimular la demanda de energía renovable y ayudar a los promotores de energía solar a aumentar su competitividad frente a las fuentes de energía convencional.⁶²⁴

7.276. Habida cuenta de estos hechos, pasamos ahora a la alegación específica de China relativa al rechazo por la USITC de los argumentos de los declarantes relacionados con la repercusión, sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, de la necesidad de que la energía solar alcanzara la "paridad de red" con las fuentes de energía convencional.

7.277. Comenzamos observando que la USITC centró su determinación relativa a la necesidad de alcanzar la "paridad de red" con las fuentes de energía convencional en las tendencias de los precios del gas natural. Lo hizo sobre la base de pruebas obrantes en el expediente que demostraban que, en los períodos de demanda pico, la electricidad generada mediante gas natural determina por lo general el costo normalizado de la electricidad que los sistemas fotovoltaicos de silicio cristalino deben tratar de alcanzar.⁶²⁵ Como China no cuestiona la utilización por la USITC de los precios del gas natural como valor sustitutivo para evaluar la "paridad de red" en tanto que "otro" factor supuesto de daño⁶²⁶, nuestro análisis se centra en la cuestión de si China ha establecido que la evaluación realizada por la USITC de la repercusión de los precios del gas natural en los productos fotovoltaicos de silicio cristalino fue inapropiada.⁶²⁷

7.278. A nuestro modo de ver, la USITC rechazó la necesidad de alcanzar la "paridad de red" en tanto que "otro" factor de daño principalmente porque los precios del gas natural no estaban en correlación con los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino durante el período objeto de investigación.⁶²⁸ A este respecto, observamos que los precios del gas natural aumentaron en el segundo semestre de 2012 y a lo largo de todo 2013, alcanzaron su nivel máximo en febrero de 2014 y descendieron después a su nivel mínimo en marzo de 2016, tras lo cual aumentaron y se preveía que siguieran haciéndolo.⁶²⁹ En cambio, los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino disminuyeron acusadamente en 2012, después comenzaron a repuntar durante el cuarto trimestre de 2013 y siguieron aumentando en 2014. Para el primer trimestre de 2016, los precios de los

⁶²² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 109-110.

⁶²³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 110.

⁶²⁴ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 62. La USITC también constató que los programas de incentivos hacían que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino fuesen más competitivos en materia de costos frente a otras fuentes de electricidad. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 63).

⁶²⁵ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), nota 378; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página V-38.

⁶²⁶ "China no cuestiona la constatación relativa a la utilización de los precios del gas natural para evaluar el factor de paridad de red". (Respuesta de China a la pregunta 51 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 129).

⁶²⁷ Contrariamente a lo que China esgrime en sus argumentos, no consideramos que el hecho de que la USITC no abordara explícitamente los argumentos de los declarantes según los cuales otras fuentes de energía ejercieron también una presión a la baja sobre los precios de la energía solar demuestre que la determinación de la USITC era inapropiada. (Primera comunicación escrita de China, párrafo 212; y segunda comunicación escrita de China, párrafo 206). Como las pruebas obrantes en el expediente demuestran que la electricidad generada mediante gas natural generalmente determina el costo normalizado de la electricidad durante los períodos pico de demanda, no consideramos que fuera inapropiado que la USITC centrara su análisis en los precios del gas natural.

⁶²⁸ "[Los precios de la energía convencional] no explican los constantes descensos de los precios observados durante el período 2012-2016". (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 64).

⁶²⁹ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 64-65.

productos fotovoltaicos de silicio cristalino comenzaron a bajar.⁶³⁰ A nuestro juicio, y en consonancia con la posición de los Estados Unidos, la falta de correlación entre las tendencias de los precios del gas natural y de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino suscita una duda razonable respecto de si los precios del gas natural ejercieron directamente una presión a la baja sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino durante el período objeto de investigación. Sobre la base de estas pruebas, no consideramos que fue inapropiado que la USITC constatará que la necesidad de que la energía solar alcanzara la "paridad de red" con los precios de la energía convencional no explicaba los constantes descensos de los precios observados durante el período objeto de investigación y, sobre esa base, rechazara esa necesidad de alcanzar la "paridad de red" en tanto que "otro" factor de daño.

7.279. Aunque China sostiene que el análisis de la necesidad de alcanzar la "paridad de red" realizado por la USITC fue inadecuado, no consideramos que los argumentos de China resistan un examen detallado.

7.280. En particular, China aduce que, aunque la USITC reconoció que "el descenso de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino puede deberse en parte a los precios de la energía convencional en algunos años", no "explic[ó] suficientemente la naturaleza y el alcance del perjuicio causado por las fuentes de energía competidoras".⁶³¹ Mientras que China examina de forma aislada los términos específicos utilizados por la USITC, nosotros consideramos que en el resto del párrafo pertinente de su informe definitivo, la USITC ofrece una importante aclaración de su constatación:

Si bien el descenso de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino puede deberse en parte a los precios de la energía convencional en algunos años, estos no explican los constantes descensos de los precios observados durante el período 2012-2016. El precio del gas natural para la generación de electricidad aumentó en el segundo semestre de 2012 y 2013, alcanzó su nivel máximo en febrero de 2014 y descendió a su nivel mínimo en marzo de 2016, tras lo cual aumentó y se prevé que siga haciéndolo. Los precios internos de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, por otro lado, disminuyeron a lo largo de todo el período objeto de investigación.⁶³²

7.281. Considerado en este contexto, no nos convence el argumento de China según el cual la observación de la USITC de que "el descenso de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino puede deberse en parte a los precios de la energía convencional en algunos años" constituye un reconocimiento del efecto perjudicial sobre la rama de producción de la necesidad de que la energía solar alcance la "paridad de red" con las fuentes de energía convencional. Por el contrario, la USITC constató que la necesidad de alcanzar la "paridad de red" *no* fue una causa de daño porque los precios de la energía convencional —específicamente los del gas natural— "no explica[ba]n los constantes descensos de los precios observados durante el período 2012-2016".⁶³³

7.282. Además, no estamos de acuerdo con China en que la constatación de la USITC sobre la ausencia de correlación entre las tendencias de los precios del gas natural y de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino: a) estaba en contradicción con su propia admisión de que los precios de la energía convencional actuaban como precio indicativo para que la energía renovable fuera competitiva; b) no tuvo en cuenta la diferencia constante entre los precios de la energía solar y el gas natural; y c) no tuvo en cuenta que los precios del gas natural bajaron significativamente durante el período objeto de investigación, con independencia de las fluctuaciones registradas en algunos años.⁶³⁴ A este respecto, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que los argumentos de China se basan en una premisa fáctica incorrecta según la cual la necesidad de alcanzar la "paridad de red" con las fuentes de energía convencional era un concepto monolítico. Como se ha expuesto *supra*, las pruebas obrantes en el expediente indican que no había único precio indicativo absoluto determinado por el gas natural que los productores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino

⁶³⁰ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 46.

⁶³¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 211. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 200.

⁶³² Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 64-65. (no se reproduce la nota de pie de página)

⁶³³ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 64. La USITC hizo referencia además, en respaldo de esa constatación, a la falta de correlación entre las tendencias de los precios del gas natural y de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), páginas 64-65).

⁶³⁴ Véase la sección 7.4.3.3.2 *supra*.

trataban de alcanzar. Por lo tanto, no consideramos que la mera existencia de una diferencia de precio entre el gas natural y la energía solar demuestre necesariamente que el gas natural ejerció una presión a la baja sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Además, el hecho de que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino se estabilizaran entre 2013 y 2015, con independencia de la diferencia de precio con el gas natural durante el mismo período, suscita dudas razonables respecto de si el gas natural ejerció una presión a la baja sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Asimismo, contrariamente al argumento de China, consideramos que, al constatar una falta de correlación entre las tendencias de los precios del gas natural y de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, el análisis de la USITC también tuvo en cuenta el hecho de que los precios del gas natural bajaron durante el período objeto de investigación.

7.283. En relación con lo anterior, no estamos de acuerdo con China en que la USITC tuviera que evaluar la diferencia constante de precio entre el gas natural y la energía solar que existía antes del período objeto de investigación. La prescripción relativa a la no atribución que figura en el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias exige examinar si "otros factores, distintos del aumento de las importaciones ... *al mismo tiempo* caus[a]n daño a la rama de producción nacional".⁶³⁵ Dado que la USITC formuló sus determinaciones relativas al daño grave y la relación de causalidad sobre la base de acontecimientos que ocurrieron en general durante el período objeto de investigación comprendido entre 2012 y 2016, no estamos de acuerdo con China en que fue inapropiado que la USITC centrara su análisis en la relación entre los precios del gas natural y de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino a lo largo del mismo período, más que en la diferencia de precio histórica.

7.284. China sostiene asimismo que la USITC no examinó el informe econométrico aportado por los declarantes, que supuestamente presentaba un análisis cuantitativo de, entre otras cosas, la repercusión de la "paridad de red" sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.⁶³⁶ Como cuestión inicial, observamos que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes de un Miembro aborden explícitamente en su informe cada argumento y elemento de prueba planteados por las partes interesadas, siempre que sus conclusiones sobre las cuestiones pertinentes estén respaldadas por explicaciones razonadas y adecuadas. La USITC reconoció y abordó explícitamente la alegación de los declarantes de que la necesidad de alcanzar la "paridad de red" dio lugar a una disminución de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Es precisamente lo que se señalaba en el informe econométrico.⁶³⁷ Al haber abordado la cuestión planteada por los declarantes sobre la base de las pruebas obrantes en el expediente señaladas *supra*, no consideramos que la USITC estuviera obligada a abordar explícitamente el "enfoque de estimación" cuantitativo planteado en el informe econométrico de los declarantes.

7.285. Por último, China aduce que la USITC no abordó las pruebas incluidas en el cuestionario que indicaban que múltiples productores nacionales habían informado de que la "paridad de red con el gas natural" era un factor causante de daño.⁶³⁸ A este respecto, observamos que, de los 16 productores nacionales que proporcionaron respuestas al cuestionario a la USITC⁶³⁹, solo 5 productores nacionales informaron de que la "paridad de red con el gas natural" era un factor causante de daño: 4 de ellos asignaron a la importancia de ese factor un valor de 1 sobre 5 (el grado de importancia más bajo); y 1 productor nacional le asignó una importancia de 4 sobre 5 (el segundo mayor grado de importancia).⁶⁴⁰ No consideramos que el hecho de que un solo productor nacional informara de que la "paridad de red con el gas natural" fue un factor relativamente importante causante de daño demuestre que la USITC estuviera obligada a considerar la necesidad de alcanzar la "paridad de red" como "otra" causa de daño (referida a la rama de producción nacional en

⁶³⁵ Sin resalte en el original.

⁶³⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 215. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafos 209-217.

⁶³⁷ Informe econométrico (Prueba documental CHN-19), página 31.

⁶³⁸ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 205; observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 21 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 137; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 50 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 74.

⁶³⁹ La USITC recibió respuestas al cuestionario de 16 empresas que, según se estima, representaban toda la producción estadounidense conocida de células fotovoltaicas de silicio cristalino y el 63,9% de la producción estadounidense de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en 2015. (Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página 9).

⁶⁴⁰ Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), cuadro F-2).

general). Además, China no ha explicado por qué la USITC debería haber preferido esas pruebas a otras pruebas obrantes en el expediente que respaldaban su constatación de que los precios de la energía convencional no "explica[ba]n los constantes descensos de los precios observados durante el período 2012-2016".

7.286. Por las razones precedentes, rechazamos la alegación de China de que la USITC desestimó indebidamente la necesidad de alcanzar la "paridad de red" en tanto que "otra" causa de daño. En consecuencia, también rechazamos la alegación de China de que la USITC no se aseguró de que el daño causado por ese factor no se atribuyera al aumento de las importaciones.

7.4.3.4 Conclusión general sobre la evaluación realizada por la USITC de los "otros" factores que supuestamente causaron daño a la rama de producción nacional

7.287. Por todas las razones precedentes, rechazamos las alegaciones de China de que la USITC actuó de manera incompatible con la segunda frase del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias: i) al desestimar indebidamente los supuestos errores de la rama de producción nacional, y ii) al desestimar indebidamente factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino disminuyeran, y al no satisfacer la prescripción relativa a la no atribución con respecto al daño causado por esos factores.

7.288. Dado que rechazamos la alegación de China de que la USITC desestimó indebidamente factores distintos de las importaciones que supuestamente causaron que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino disminuyeran en tanto que "otros" factores causantes de daño a la rama de producción nacional, rechazamos también la alegación de China de que la USITC estaba obligada a realizar una evaluación acumulativa de esos factores.

7.289. En relación con lo anterior, como China no ha demostrado que la USITC desestimó indebidamente "otros" factores que supuestamente causaron daño a la rama de producción nacional, no consideramos necesario resolver las discrepancias entre las partes con respecto a: i) el grado de discrecionalidad de que gozan las autoridades competentes para cumplir la obligación de no atribución que les impone la segunda frase del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias; y ii) la cuestión de si la aplicación por la USITC de la prueba de la "causa sustancial" cumplía suficientemente las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud de la segunda frase del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.5 Trato dado a la información confidencial por la USITC

7.5.1 Prescripciones jurídicas del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias aplicables

7.290. El artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("Investigación") dispone lo siguiente:

1. Un Miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994. Dicha investigación comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones y tengan la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes y de presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público. Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.
2. Toda información que, por su naturaleza, sea confidencial, o que se facilite con carácter confidencial, será, previa justificación al respecto, tratada como tal por las autoridades competentes. Dicha información no será revelada sin autorización de la parte que la haya presentado. A las partes que proporcionen información confidencial podrá pedírseles que suministren resúmenes no confidenciales de la misma o, si señalan que dicha información no puede ser resumida, que expongan las razones por las cuales

no es posible presentar un resumen. Sin embargo, si las autoridades competentes concluyen que una petición de que se considere confidencial una información no está justificada, y si la parte interesada no quiere hacerla pública ni autorizar su divulgación en términos generales o resumidos, las autoridades podrán no tener en cuenta esa información, a menos que se les demuestre de manera convincente, de fuente apropiada, que la información es exacta.

7.291. Por consiguiente, el artículo 3 establece las normas de procedimiento que debe cumplir un Miembro antes de aplicar una medida de salvaguardia. Concretamente, la primera frase del artículo 3 establece que un Miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro. La investigación debe comportar, de conformidad con la segunda frase del artículo 3.1, "un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones". Además, la tercera frase del artículo 3.1 exige que las autoridades competentes publiquen un informe en el que se enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

7.292. El artículo 3.2 prescribe la protección de la información confidencial recibida por las autoridades competentes durante la investigación. La tercera frase del artículo 3.2 también permite a las autoridades competentes solicitar resúmenes no confidenciales a las partes que proporcionen información confidencial.

7.5.2 La cuestión de si la USITC no proporcionó resúmenes no confidenciales de la información confidencial suficientes para que las partes interesadas pudieran oponer una defensa significativa

7.5.2.1 Introducción

7.293. China sostiene que la USITC no proporcionó resúmenes no confidenciales de la información confidencial suficientes para que las partes interesadas pudieran oponer una defensa significativa y, en consecuencia, actuó de manera incompatible con el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, China aduce que tanto el procedimiento seguido por la USITC para suministrar a las partes interesadas resúmenes no confidenciales de la información confidencial como el contenido real de los resúmenes no confidenciales incluidos en el informe definitivo de la USITC y en el informe definitivo del personal de la USITC eran incompatibles con el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶⁴¹

7.294. Por su parte, los Estados Unidos aducen que China basa su alegación en una interpretación incorrecta de las obligaciones pertinentes del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶⁴² Además, sostienen que la USITC fue más allá de las obligaciones establecidas en los artículos 3.1 y 3.2 y dio a las partes interesadas amplia oportunidad para presentar sus pruebas y exponer sus opiniones.⁶⁴³

7.295. En el análisis que hacemos en las secciones *infra* se aborda en primer lugar la cuestión de si China ha demostrado que el procedimiento seguido por la USITC para suministrar a las partes interesadas resúmenes no confidenciales de la información confidencial era incompatible con el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias (sección 7.5.2.2). Seguidamente examinamos si China ha demostrado que la USITC, infringiendo el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no suministró resúmenes no confidenciales de la información confidencial suficientes en su informe definitivo y su informe definitivo del personal (sección 7.5.2.3).

⁶⁴¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 302, epígrafe de la sección III(D)(2)(a) y epígrafe de la sección III(D)(2)(b).

⁶⁴² Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 297.

⁶⁴³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 303.

7.5.2.2 El procedimiento seguido por la USITC para suministrar resúmenes no confidenciales de la información confidencial a las partes interesadas

7.5.2.2.1 Antecedentes de hecho

7.296. Según lo previsto en la legislación estadounidense, la USITC puso a disposición del letrado autorizado toda la información confidencial contenida en los informes anteriores a la audiencia y definitivos de la USITC y en las comunicaciones escritas de las partes interesadas, en virtud de una providencia precautoria administrativa (APO). El acceso a las APO está limitado a los abogados que no participan en la adopción de decisiones en materia de competencia y que aceptan comprometerse a cumplir las normas de la USITC, que prohíben la divulgación de esa información fuera del procedimiento en cuyo marco se presente.⁶⁴⁴ Cuando lo solicita la USITC, los letrados que reciben información confidencial en virtud de una APO tienen que "devolver o destruir todas las copias de los documentos revelados a los solicitantes autorizados de conformidad con el presente artículo y todos los demás materiales que contengan información comercial confidencial [(ICC)]".⁶⁴⁵

7.297. Durante la investigación en materia de salvaguardias, la USITC emitió informes anteriores a la audiencia relativos al daño y a las medidas correctivas en versiones confidenciales y no confidenciales. Las versiones confidenciales se transmitieron al letrado de conformidad con la APO. Posteriormente, la versión no confidencial del informe anterior a la audiencia relativo al daño se publicó un día laboral antes de la fecha límite para la presentación a la USITC de escritos anteriores a la audiencia. La versión no confidencial del informe anterior a la audiencia relativo a las medidas correctivas se publicó dos días laborales antes de la fecha límite para la presentación a la USITC de escritos anteriores a la audiencia.⁶⁴⁶

7.298. Al término de su investigación, la USITC emitió versiones confidenciales de su informe definitivo y de su informe definitivo del personal el 13 de noviembre de 2017, y los transmitió al Presidente ese mismo día. El día siguiente (14 de noviembre de 2017), la USITC emitió una notificación en la que se indicaba que "todos los solicitantes autorizados deberán devolverán o destruirán todas las copias de toda la ICC divulgada de conformidad con la providencia precautoria administrativa dentro de los 14 días siguientes a la finalización de la presente investigación (por ejemplo después de la publicación de la determinación de la Comisión en el *Federal Register*) y todos los demás materiales que contengan ICC tales como gráficos o notas basados en dicha ICC".⁶⁴⁷ La USITC emitió versiones no confidenciales de su informe definitivo y de su informe definitivo del personal el 20 de noviembre de 2017.⁶⁴⁸ Esta era también la fecha límite para que las partes presentaran sus observaciones sobre el informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC al Comité Técnico de Política Comercial (TPSC), que asesora al Presidente sobre la cuestión de si imponer o no una medida de salvaguardia.

7.5.2.2.2 Principales argumentos de las partes

7.299. China aduce que la USITC no cumplió las prescripciones del artículo 3 del Acuerdo de Salvaguardias porque "suministró resúmenes no confidenciales a las partes interesadas con tal demora que las partes no tuvieron oportunidades adecuadas para ejercer su derecho de presentar una defensa".⁶⁴⁹

⁶⁴⁴ Solicitud de divulgación de ICC al amparo de una providencia precautoria administrativa (Prueba documental USA-7).

⁶⁴⁵ 19 C.F.R. § 206.17 (Prueba documental USA-1), página 4.

⁶⁴⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafos 305-306; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 306-307. La USITC emitió una versión confidencial de su informe anterior a la audiencia relativo al daño el 1 de agosto de 2017 y la versión no confidencial el 4 de agosto de 2017; los escritos anteriores a la audiencia de la USITC sobre el daño tenían que presentarse a más tardar el 8 de agosto de 2017. La USITC emitió una versión confidencial de su informe anterior a la audiencia relativo a las medidas correctivas el 11 de septiembre de 2017 y la versión no confidencial el 22 de septiembre de 2017; los escritos anteriores a la audiencia de la USITC sobre las medidas correctivas tenían que presentarse a más tardar el 27 de septiembre de 2017.

⁶⁴⁷ Notificación de la fecha final para el cumplimiento de las prescripciones de la APO en materia de ICC (Prueba documental USA-9).

⁶⁴⁸ Primera comunicación escrita de China, párrafo 307; y primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 308.

⁶⁴⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 302.

7.300. En primer lugar, China sostiene que la USITC suministró a las partes interesadas resúmenes no confidenciales de sus informes anteriores a la audiencia con tal demora⁶⁵⁰ que estas se vieron privadas de oportunidades adecuadas para presentar una defensa.⁶⁵¹

7.301. En segundo lugar, China sostiene que el momento de la publicación de las versiones no confidenciales del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC⁶⁵² anula efectivamente el derecho de las partes interesadas a presentar pruebas y exponer sus opiniones al TPSC.⁶⁵³ En opinión de China, la secuencia de los acontecimientos que rodearon la emisión de las versiones confidenciales y no confidenciales del informe definitivo y el informe final del personal de la USITC, y el plazo para presentar observaciones al TPSC, dieron lugar efectivamente a que las partes interesadas no pudieran referirse de manera fiable al informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC por el riesgo de hacer referencia a la información confidencial.⁶⁵⁴

7.302. En tercer lugar, China sostiene que "la USITC agudizó su falta de equidad" al exigir al letrado de las partes interesadas que destruyera la información confidencial recibida en virtud de la APO, incluidas las versiones confidenciales del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC, antes de presentar argumentos u observaciones al TPSC.⁶⁵⁵ Para China, esta prescripción de destruir la información confidencial "negó efectivamente la capacidad de las partes interesadas de basarse en información que podía respaldar sus argumentos de que no se necesitaba ninguna medida".⁶⁵⁶

7.303. En respuesta, los Estados Unidos sostienen que las alegaciones de China son jurídicamente incorrectas y no se ajustan a los hechos.

7.304. Según los Estados Unidos, el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes elaboren informes anteriores a la audiencia. Por lo tanto, no puede haber ninguna obligación de que las autoridades competentes publiquen una versión no confidencial de dichos documentos, y menos aún de hacerlo dentro de un plazo específico.⁶⁵⁷ Para los Estados

⁶⁵⁰ China sostiene que las versiones no confidenciales de los informes de la USITC anteriores a la audiencia relativos al daño y a las medidas correctivas se emitieron 3-10 días más tarde que la versión confidencial, y solo 1-2 días laborales antes de la fecha límite para la presentación de escritos anteriores a la audiencia. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 305-306).

⁶⁵¹ Segunda comunicación escrita de China, párrafos 321 y 323; respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 184; y respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 298. A este respecto, China sostiene que la obligación de publicar un resumen no confidencial del informe de las autoridades competentes implica lógicamente que las autoridades competentes también están obligadas a publicar versiones no confidenciales de los documentos intermedios, en la medida en que formen parte de su informe definitivo o sean ellos mismos documentos respecto de los cuales las partes interesadas tengan derecho a presentar pruebas y exponer sus opiniones. (Segunda comunicación escrita de China, párrafos 310, 313 y 316. Véase también la respuesta de China a la pregunta 30 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 188).

⁶⁵² China sostiene que la versión no confidencial del informe definitivo y del informe definitivo del personal de la USITC fue publicada: a) una semana más tarde que la versión confidencial; y b) el mismo día en que las partes interesadas tenía que presentar sus observaciones sobre esos informes al TPSC. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 307-308).

⁶⁵³ Primera comunicación escrita de China, párrafos 307-308; segunda comunicación escrita de China, párrafos 314, 321 y 323; respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 185; y respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 298. A este respecto, China sostiene que, si no se da tiempo suficiente para formular observaciones sobre el informe de las autoridades competentes, el derecho de las partes interesadas a "presentar pruebas y exponer sus opiniones" establecido en el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias quedaría sin sentido. China mantiene que su interpretación se ve también respaldada por el artículo 4.2 c), que exige que las autoridades competentes publiquen su informe "con prontitud". (Respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 192-193; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 31 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 217).

⁶⁵⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 308.

⁶⁵⁵ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafos 309-310; la segunda comunicación escrita de China, párrafo 319; y la respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 187.

⁶⁵⁶ Primera comunicación escrita de China, párrafo 310.

⁶⁵⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 309 y 311; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 30 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 83; observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 169; observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 30 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 177-178; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191. En

Unidos, la USITC fue más allá de las prescripciones establecidas en el artículo 3 suministrando a las partes interesadas informes anteriores a la audiencia relativos al daño y a las medidas correctivas.⁶⁵⁸

7.305. Los Estados Unidos mantienen además que, contrariamente a lo que opina China, el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes den a las partes interesadas la oportunidad de formular observaciones sobre su informe.⁶⁵⁹ Como consecuencia de ello, los Estados Unidos opinan que la publicación del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC marcó el final de la investigación, y que formular observaciones sobre esos informes a efectos de la evaluación por el TPSC era un proceso distinto que no estaba sujeto a las prescripciones del artículo 3.1.⁶⁶⁰ En cualquier caso, los Estados Unidos sostienen que China no ha demostrado por qué y cómo el momento de la publicación del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC interferían con el derecho de las partes interesadas a presentar debidamente sus "pruebas y ... opiniones".⁶⁶¹

7.306. Por último, con respecto al argumento de China relativo a la terminación del acceso a la información confidencial, los Estados Unidos sostienen que el artículo 3 no obliga a las autoridades competentes a suministrar la información confidencial a las partes interesadas ni dispone cuándo deben las autoridades competentes conceder o dar por terminado ese acceso.⁶⁶² Los Estados Unidos aducen además que China no ha demostrado que la terminación del acceso a la información confidencial negara la capacidad de las partes interesadas para defender sus intereses.⁶⁶³

términos más generales, los Estados Unidos sostienen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no se refiere al modo en que las autoridades competentes llegan a sus determinaciones al aplicar la medida de salvaguardia. (respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 30 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 84 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158)).

⁶⁵⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 305-307 y 313; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 30 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 85.

⁶⁵⁹ Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 31 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 86-87; observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 182; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 197. Según los Estados Unidos, la segunda frase del artículo 3.1 solo exige que se dé a las partes interesadas el derecho de "presentar pruebas y exponer sus opiniones" a) antes de la publicación del informe definitivo y b) en respuesta a las pruebas y los argumentos presentados por las partes (no las autoridades competentes). (Respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 87; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 182). Además, los Estados Unidos aducen que la obligación establecida en el artículo 4.2 c) de publicar el informe definitivo "con prontitud" solo concierne al derecho de las partes interesadas a recibir un análisis detallado de las autoridades competentes. (Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 183).

⁶⁶⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 315; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 171.

⁶⁶¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317. A este respecto, los Estados Unidos sostienen también que, si bien la USITC publicó las versiones no confidenciales de su informe definitivo y de su informe definitivo del personal en la fecha de las comunicaciones iniciales al TPSC, las personas interesadas tuvieron también la oportunidad de presentar escritos de réplica y de plantear cuestiones en la audiencia del TPSC. Además, los Estados Unidos señalan que los Miembros tuvieron la opción de referirse a la versión no confidencial del informe de la USITC durante las consultas previstas en el artículo 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. (*Ibid.*, párrafo 317).

⁶⁶² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 316; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 203; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 172.

⁶⁶³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 317; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 173. En este contexto, los Estados Unidos sostienen que la USITC comunicó las versiones confidenciales de su informe definitivo y de su informe definitivo del personal al letrado de las partes una semana antes de la fecha límite para presentar observaciones al TPSC y posteriormente solicitó que se devolviera o destruyera la información confidencial a más tardar 14 días después de la finalización de esta investigación. Según los Estados Unidos, las partes interesadas que recibieron información confidencial en virtud de la APO tuvieron la oportunidad de examinar el informe definitivo y el informe definitivo del personal y de dirigir al TPSC a determinada información confidencial que consideraban pertinente. (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 317-318; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafos 173-174). Los Estados Unidos señalan que de hecho la SEIA lo hizo. ((Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 421 (donde se hace referencia al escrito posterior a la audiencia presentado por la SEIA relativo al daño, apéndice A (Prueba documental USA-10), página 17 y nota 14)).

7.5.2.2.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.307. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que las alegaciones de China relativas al procedimiento seguido por la USITC para suministrar a las partes interesadas resúmenes no confidenciales de la información confidencial se basan en una interpretación incorrecta del artículo 3 del Acuerdo Sobre salvaguardias.

7.308. En primer lugar, la alegación de China relativa al momento de la publicación de las versiones no confidenciales de los informes de la USITC anteriores a la audiencia relativos al daño y a las medidas correctivas se basa en la obligación de que las autoridades competentes faciliten esos documentos decisorios intermedios a las partes interesadas. Sin embargo, el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna obligación de esa naturaleza. Aunque la tercera frase del artículo 3.1 contempla la publicación de un informe, ese informe solo tiene que contener "las constataciones y las conclusiones fundamentadas *a que hayan llegado* sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".⁶⁶⁴ No hay ninguna prescripción de publicar un informe que contenga las constataciones o conclusiones intermedias. Y tampoco se aborda esta cuestión en ninguna otra parte del artículo 3. Puesto que el artículo 3 no exige la publicación de los documentos decisorios intermedios, rechazamos la alegación de China de que el momento de la publicación de las versiones no confidenciales de los informes de la USITC anteriores a la audiencia relativos al daño y a las medidas correctivas era incompatible con el artículo 3.⁶⁶⁵

7.309. En segundo lugar, la alegación de China relativa al momento de la publicación de las versiones no confidenciales de los informes de la USITC anteriores a la audiencia relativos al daño y a las medidas correctivas se basa en la obligación de que las autoridades competentes den a las partes interesadas la oportunidad de formular observaciones sobre su informe publicado. De nuevo, no consideramos que exista ninguna obligación de esta naturaleza. Como aclaró China, su alegación se basa en la segunda frase del artículo 3.1, que establece que las partes interesadas deberán tener la oportunidad de presentar "pruebas" y exponer "opiniones".⁶⁶⁶ Como cuestión inicial, señalamos que la estructura del artículo 3.1 parece indicar que deben otorgarse estos derechos procesales a las partes interesadas antes de la publicación del informe previsto en la tercera frase del artículo 3.1. Ahora bien, incluso si este fuera el caso, la segunda frase del artículo 3.1 exige que las autoridades competentes celebren audiencias públicas "[o]" proporcionen otros medios apropiados para que las partes interesadas presenten pruebas y expongan opiniones. El empleo de la conjunción disyuntiva "u" significa que cuando se celebran las audiencias públicas, como fue el caso en la investigación en materia de salvaguardias de la USITC, no hay ninguna obligación de proporcionar "otros medios apropiados" para que las partes interesadas aporten más información.⁶⁶⁷ Por consiguiente, rechazamos la alegación de China de que el momento de la publicación de las versiones no confidenciales del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC era incompatible con el artículo 3.

7.310. En tercer lugar, la alegación de China relativa a la terminación del acceso a la información confidencial está igualmente viciada ya que se basa en la existencia de una prescripción de que las autoridades competentes deben otorgar a las partes interesadas derecho a formular observaciones sobre el informe definitivo. Sin embargo, como acabamos de explicar, no existe ninguna obligación de esa naturaleza. En consecuencia, rechazamos el argumento de China de que la USITC actuó de manera incompatible con el artículo 3 al exigir al letrado autorizado en virtud de la APO que destruyera o devolviera la información confidencial.

⁶⁶⁴ Sin resalte en el original.

⁶⁶⁵ Señalamos que nuestra constatación sobre esta cuestión es en general con la forma en que grupos especiales anteriores han abordado alegaciones similares. Por ejemplo, en *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, el Grupo Especial constató que el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes proporcionen información sustantiva a las partes interesadas con antelación a la audiencia pública. (Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.423). Además, en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Grupo Especial constató que el artículo 3 no exige que las autoridades competentes envíen a las partes interesadas "proyectos de constataciones" que formen parte de su determinación para que estas formulen observaciones antes de la publicación de su informe. (Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.64 10.65).

⁶⁶⁶ Respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 185.

⁶⁶⁷ Estamos de acuerdo a este respecto con el informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.422.

7.311. Sobre la base de lo anterior, rechazamos la alegación de China de que el procedimiento seguido por la USITC para suministrar a las partes interesadas resúmenes no confidenciales de la información confidencial era incompatible con el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.5.2.3 El contenido sustancial de los resúmenes no confidenciales de la información confidencial del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC

7.5.2.3.1 Antecedentes de hecho

7.312. La USITC emitió versiones confidenciales y no confidenciales de su informe definitivo y su informe definitivo del personal. En las versiones no confidenciales de su informe definitivo y de su informe definitivo del personal, la USITC suprimió o modificó la información que consideró que "podría revelar operaciones confidenciales de empresas concretas".⁶⁶⁸

7.5.2.3.2 Principales argumentos de las partes

7.313. Basándose en informes anteriores del OSD, China aduce que una interpretación armoniosa de los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes publiquen resúmenes no confidenciales de los datos confidenciales en que se haya basado en su informe para que las partes interesadas puedan ejercer su derecho de presentar una defensa.⁶⁶⁹ Sostiene también que, al basarse en información confidencial en sus constataciones, las autoridades competentes tienen que "describir la información confidencial en la mayor medida posible sin comprometer el carácter confidencial de la información, posiblemente encontrando recursos más idóneos para presentar el contenido básico de dicha información confidencial".⁶⁷⁰ Basándose en este criterio, China aduce que los resúmenes no confidenciales reales producidos por la USITC no cumplían las prescripciones del artículo 3 porque no permitían a las partes interesadas presentar razonablemente una defensa.⁶⁷¹ Para respaldar su posición, China remite a determinadas páginas del informe definitivo del personal de la USITC⁶⁷² y a la determinación de la existencia de daño formulada por la USITC en su informe definitivo⁶⁷³, como ejemplos de las deficiencias sustantivas de las versiones no confidenciales de esos informes.⁶⁷⁴

7.314. Los Estados Unidos mantienen que los argumentos de China no se sostienen por varias razones. Como cuestión de derecho, los Estados Unidos sostienen que a) el artículo 3 no obliga a las autoridades competentes a suministrar resúmenes no confidenciales de la información confidencial en que se haya basado en su informe definitivo⁶⁷⁵; y b) la supuesta "interpretación armoniosa" de los artículos 3.1 y 3.2 no establece ninguna obligación de esa naturaleza.⁶⁷⁶ En opinión de los Estados

⁶⁶⁸ Informe definitivo de la USITC (Prueba documental CHN-2), página i; e informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), párrafo iv.

⁶⁶⁹ Primera comunicación escrita de China, párrafos 297-301 (donde se hace referencia a los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.274-10.276; y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.23); segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 308; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 31 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo. 304. China aduce asimismo que una interpretación armoniosa de los artículos 3.1, 3.2 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias exigía que la USITC publicara un resumen no confidencial del informe definitivo de la USITC. (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 315; respuesta de China a la pregunta 32 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 194; observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 33 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 222; y respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 307). Además, aduce que i) el artículo 3.1 y ii) el artículo 3.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias contienen esa obligación. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 294 y 312).

⁶⁷⁰ Segunda comunicación escrita de China, párrafo 317; primera comunicación escrita de China, párrafos 297- 300; y declaración inicial de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 99.

⁶⁷¹ Primera comunicación escrita de China, párrafo 302; y segunda comunicación escrita de China, párrafos 318 y 320.

⁶⁷² Primera comunicación escrita de China, párrafo 314; y declaración inicial de China en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 100.

⁶⁷³ Primera comunicación escrita de China, párrafo 315.

⁶⁷⁴ Primera comunicación escrita de China, párrafo 316; y respuesta de China a la pregunta 59 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 168.

⁶⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 297 y 319; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 201; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 33 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 88; y observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 59 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 94.

⁶⁷⁶ Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 32 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 184.

Unidos, "la obligación pertinente se refiere a que en el informe de las autoridades competentes 'se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho'".⁶⁷⁷ Como cuestión de hecho, los Estados Unidos aducen que las versiones no confidenciales del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC contienen las constataciones y las conclusiones fundamentadas de la USITC.⁶⁷⁸ Sostiene además que los ejemplos de información confidencial suprimida u omitida dados por China no demuestran que en el informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC no "se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".⁶⁷⁹

7.5.2.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.315. Como cuestión preliminar, observamos que existe cierta ambigüedad en cuanto al fundamento jurídico de la alegación de China. Para respaldar su alegación, China se ha remitido de manera incoherente al artículo 3.1⁶⁸⁰ y al artículo 3.2⁶⁸¹, a una interpretación armoniosa de los artículos 3.1 y 3.2⁶⁸² y a una interpretación armoniosa de los artículos 3.1, 3.2 y 4.2 c).⁶⁸³ Independientemente de esta ambigüedad, no estamos de acuerdo con China en que la USITC estaba obligada a suministrar "resúmenes no confidenciales" de la información confidencial en la que se basó en su informe definitivo y su informe definitivo del personal.

7.316. A este respecto, recordamos que el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes "publi[quen] un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Además, el artículo 3.2 prohíbe a las autoridades competentes revelar la información confidencial facilitada por las partes sin su autorización. El artículo 3.2 también permite —pero no exige— que las autoridades competentes soliciten que las partes interesadas suministren "resúmenes no confidenciales" de la información confidencial. En los casos en los que las autoridades competentes tienen que suprimir determinada información confidencial de la versión no confidencial de su informe para cumplir las obligaciones que les impone el artículo 3.2, pueden optar por incluir "resúmenes no confidenciales" de la información confidencial al presentar sus "constataciones y [...] conclusiones fundamentadas". Sin embargo, el texto del artículo 3 no exige que lo hagan. Tampoco la mera ausencia de "resúmenes no confidenciales" en el informe significa que las autoridades competentes no publicaran un informe "en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".⁶⁸⁴

⁶⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 297 y 319. Según los Estados Unidos, la presencia o ausencia de información confidencial resumida no es determinante, ya que el cumplimiento por las autoridades competentes de la obligación de proporcionar "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" es una cuestión sustantiva. (Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 32 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 184).

⁶⁷⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 319.

⁶⁷⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 297 y 319.

⁶⁸⁰ Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafo 294.

⁶⁸¹ Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafo 312; y la respuesta de China a la pregunta 29 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 183.

⁶⁸² Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafos 297-300; la segunda comunicación escrita de China, párrafo 308; y la respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 304.

⁶⁸³ Véanse, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de China, párrafo 315; la respuesta de China a la pregunta 32 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 194; las observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 33 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 222; y la respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial de la segunda serie, párrafo 307.

⁶⁸⁴ En este contexto, no consideramos que las referencias de China a los informes del Grupo Especial en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* sean convincentes hasta el punto de que promulgan una norma general según la cual las autoridades competentes deben, en toda la medida de lo posible, suministrar resúmenes no confidenciales de toda la información confidencial a que se haga referencia en su informe definitivo. (Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.274-10.275). En particular, no consideramos que el texto del artículo 3.1 respalde una prescripción positiva de que las autoridades competentes expliquen sus constataciones "en la mayor medida de lo posible sin divulgar información confidencial" ni una prescripción positiva de presentar datos confidenciales de forma modificada (por ejemplo, agregación o indexación) que proteja el carácter confidencial. Tampoco consideramos que, para mantener (y no resumir o indexar) datos confidenciales, el artículo 3.1 obliga positivamente a las autoridades competentes a explicar "por qué no había posibilidades de presentar *ningún* dato en forma

7.317. En este contexto, coincidimos con los Estados Unidos en que la alegación de China se basa en una interpretación incorrecta del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. También coincidimos con los Estados Unidos en que China no ha demostrado que las versiones no confidenciales del informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC sufrieran de ninguna deficiencia como consecuencia de la supresión de información confidencial. Si bien China se queja de que determinadas supresiones de información efectuadas por la USITC eran excesivamente amplias o estaban resumidas deficientemente con información no confidencial⁶⁸⁵, no explica de qué modo esas supresiones significaban que en el informe definitivo y el informe definitivo del personal de la USITC no se enunciaban "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que ha[bía] llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

7.318. Sobre la base de lo anterior, rechazamos la alegación de China de que la USITC, infringiendo el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no suministró resúmenes no confidenciales de la información confidencial suficientes en su informe definitivo y su informe definitivo del personal.

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

8.1. Por las razones expuestas en el presente informe, el Grupo Especial concluye que China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con:

- a. el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no establecer, antes de la aplicación de las medidas, que los aumentos de las importaciones se produjeron como consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" y "por efecto de las obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos en virtud del GATT de 1994;
- b. los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias al no establecer la "relación de causalidad" exigida entre el aumento de las importaciones y el daño grave cuya existencia se constató;
- c. los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias al no asegurarse de que el daño causado por otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones; y
- d. los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias al suministrar resúmenes no confidenciales a las partes interesadas con tal demora que las partes no tuvieron oportunidades adecuadas para ejercer su derecho de presentar una defensa, y porque los resúmenes públicos reales no eran suficientes para permitir a una parte interesada presentar razonablemente una defensa.

8.2. Habida cuenta de estas constataciones, el Grupo Especial no hace ninguna recomendación al OSD de conformidad con el artículo 19.1 del ESD.

compatible con la obligación de proteger la información confidencial". (*Ibid.*, párrafo 10.275 (con resalte en el original)).

Además, no estamos de acuerdo con China en la medida en que aduce que el Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de Trigo* interpretó que la tercera frase del artículo 3.1 exige que las autoridades competentes faciliten en su informe un resumen no confidencial de la información confidencial. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 300-301; segunda comunicación escrita de China, párrafo 317; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 30 del Grupo Especial de la primera serie, párrafo 213 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.23)).

⁶⁸⁵ Primera comunicación escrita de China, párrafos 313-316; segunda comunicación escrita de China, párrafo 318; y respuesta de China a la pregunta 59 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 168.