



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

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

*Addendum*

El presente *addendum* contiene los anexos A a C del informe del Grupo Especial que figura en el documento WT/DS562/R.

---

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

|           | <b>Índice</b>                                                                                                                                                                                    | <b>Página</b> |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 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**

|           | <b>Índice</b>                                             | <b>Página</b> |
|-----------|-----------------------------------------------------------|---------------|
| 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**

|           | <b>Índice</b>                                                | <b>Página</b> |
|-----------|--------------------------------------------------------------|---------------|
| 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           |

**ANEXO A****DOCUMENTOS DEL GRUPO ESPECIAL**

| <b>Índice</b> |                                                                                                                                                                                                  | <b>Página</b> |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 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 A-1**

### **PROCEDIMIENTO DE TRABAJO DEL GRUPO ESPECIAL**

**Adoptado el 20 de diciembre de 2019**

#### **Aspectos generales**

1. 1) En las presentes actuaciones el Grupo Especial seguirá las disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD"). Se aplicará además el Procedimiento de trabajo que se expone a continuación.
- 2) El Grupo Especial se reserva el derecho de modificar el presente Procedimiento y cualquier procedimiento de trabajo adicional cuando sea necesario, tras consultar con las partes.

#### **Confidencialidad**

2. 1) Las deliberaciones del Grupo Especial y los documentos que se hayan sometido a su consideración tendrán carácter confidencial. Los Miembros considerarán confidencial la información facilitada al Grupo Especial por un Miembro que le haya atribuido tal carácter.
- 2) De conformidad con el ESD, ninguna de las disposiciones del presente Procedimiento de trabajo impedirá a las partes o terceros hacer públicas sus posiciones.
- 3) Cuando una parte facilite una versión confidencial de sus comunicaciones escritas al Grupo Especial, también facilitará, a petición de cualquier Miembro, un resumen no confidencial de la información contenida en esas comunicaciones que pueda hacerse público. Los resúmenes no confidenciales se presentarán a más tardar 10 días después de la presentación al Grupo Especial de la comunicación escrita de que se trate, salvo que el Grupo Especial fije un plazo distinto previa solicitud por escrito de una parte que demuestre justificación suficiente.
- 4) En caso de que se presente información comercial confidencial (ICC), las partes y los terceros tratarán la ICC de conformidad con los procedimientos establecidos en el Procedimiento de trabajo adicional del Grupo Especial relativo a la información comercial confidencial.

#### **Comunicaciones**

3. 1) Antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, cada parte presentará una comunicación escrita en la que exponga los hechos del caso y sus argumentos, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.
- 2) Además, cada parte presentará al Grupo Especial, antes de la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, un escrito de réplica, con arreglo al calendario adoptado por el Grupo Especial.
- 3) Los terceros que decidan presentar una comunicación escrita antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes lo harán de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.
- 4) El Grupo Especial podrá invitar a las partes o a los terceros a que presenten comunicaciones adicionales durante las actuaciones, incluso con respecto a las solicitudes de resoluciones preliminares, de conformidad con el párrafo 4 *infra*.

**Resoluciones preliminares**

4.
  - 1) Si los Estados Unidos consideran que el Grupo Especial debe formular, antes de dar traslado de su informe, una resolución en el sentido de que determinadas medidas o alegaciones incluidas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial o en la primera comunicación escrita de China no han sido debidamente sometidas al Grupo Especial, se aplicará el siguiente procedimiento. Se admitirán excepciones a este procedimiento si existe justificación suficiente.
    - a. Los Estados Unidos presentarán cualquier solicitud de resolución preliminar a tal efecto en la primera oportunidad que tengan para hacerlo y, en cualquier caso, a más tardar en su primera comunicación escrita al Grupo Especial. China responderá a la solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un momento que determinará el Grupo Especial a la luz de la solicitud.
    - b. El Grupo Especial podrá emitir una resolución preliminar sobre las cuestiones en ella planteadas antes, durante o después de la primera reunión sustantiva, o podrá aplazar la resolución sobre las cuestiones planteadas por una solicitud de resolución preliminar hasta que dé traslado de su informe a las partes.
    - c. Si el Grupo Especial estima oportuno emitir una resolución preliminar antes de dar traslado de su informe, podrá exponer los motivos de la resolución en el momento en que la emita, o posteriormente en su informe.
    - d. Se dará traslado a todos los terceros de cualquier solicitud de resolución preliminar presentada por los Estados Unidos antes de la primera reunión y de cualquier comunicación ulterior presentada por las partes en relación con ella antes de la primera reunión. El Grupo Especial podrá dar a todos los terceros la oportunidad de hacer observaciones sobre esa solicitud, ya sea en sus comunicaciones conforme a lo previsto en el calendario o por separado. Se compartirá con todos los terceros cualquier resolución preliminar emitida por el Grupo Especial antes de la primera reunión sustantiva sobre la cuestión de si determinadas medidas o alegaciones están debidamente sometidas al Grupo Especial.
  - 2) El presente procedimiento se entiende sin perjuicio del derecho de las partes a solicitar otros tipos de resoluciones preliminares o de procedimiento durante las actuaciones y los procedimientos que el Grupo Especial pueda seguir con respecto a esas solicitudes.

**Pruebas**

5.
  - 1) Cada parte presentará al Grupo Especial todas las pruebas en el curso de la primera reunión sustantiva a más tardar, salvo en lo que respecta a las pruebas necesarias a efectos de las réplicas, las respuestas a preguntas o las observaciones sobre las respuestas dadas por la otra parte. Se podrán admitir excepciones adicionales si existe justificación suficiente.
  - 2) Cuando se haya admitido alguna prueba nueva previa justificación suficiente, el Grupo Especial concederá a la otra parte un plazo adecuado para que formule observaciones sobre la nueva prueba presentada.
6.
  - 1) Si el idioma original de una prueba documental o de parte de ella no es un idioma de trabajo de la OMC, la parte o el tercero que la aporte presentará al mismo tiempo una traducción de la prueba documental o de la parte pertinente al idioma de trabajo de la OMC en que se redacte la comunicación. El Grupo Especial podrá conceder prórrogas prudenciales para la traducción de tales pruebas documentales si existe justificación suficiente.
  - 2) Cualquier objeción en cuanto a la exactitud de una traducción deberá plantearse sin demora por escrito, de preferencia no más tarde de la comunicación o reunión (lo que ocurra antes) siguiente a la presentación de la comunicación que contenga la traducción de que se trate. Las objeciones irán acompañadas de una explicación de los motivos de la objeción y de una traducción alternativa.

7.
  - 1) Para facilitar el mantenimiento del expediente de la diferencia y dar la máxima claridad posible a las comunicaciones, cada parte y cada tercero numerarán consecutivamente sus pruebas documentales durante todo el curso de la diferencia, indicando el nombre del Miembro que aporta la prueba y el número de cada prueba documental en su portada. Las pruebas documentales presentadas por China deberán numerarse CHN-1, CHN-2, etc. Las pruebas documentales presentadas por los Estados Unidos deberán numerarse USA-1, USA-2, etc. Si la última prueba documental presentada en relación con la primera comunicación fue numerada CHN-5, la primera prueba documental en relación con la siguiente comunicación se numerará por tanto CHN-6. Si una parte retira una prueba documental o deja en blanco una o más pruebas documentales intencionadamente, debe indicarlo en la portada en la que figura el número de la prueba documental dejada en blanco.
  - 2) Cada parte presentará una lista actualizada de pruebas documentales (en formato Word o Excel) con cada una de sus comunicaciones, declaraciones orales y respuestas a las preguntas.
  - 3) Si una parte presenta un documento que ya haya sido presentado como una prueba documental por la otra parte, deberá explicar el motivo por el que lo presenta de nuevo.
  - 4) Si una parte incluye un hipervínculo al contenido de un sitio web en una comunicación y tiene la intención de que el contenido invocado forme parte del expediente oficial, el contenido invocado del sitio web se facilitará en forma de prueba documental y se indicará la fecha de consulta.

#### **Guía editorial**

8. Para facilitar la labor del Grupo Especial, se invita a las partes y los terceros a que redacten sus comunicaciones de conformidad con la Guía editorial de la OMC para las comunicaciones presentadas a grupos especiales (se facilita una copia electrónica).

#### **Preguntas**

9. El Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes y los terceros en cualquier momento, incluso:
  - a. Antes de cualquier reunión, el Grupo Especial podrá enviar preguntas por escrito, o una lista de los temas que se propone tratar al formular preguntas oralmente durante una reunión. El Grupo Especial podrá formular preguntas distintas o adicionales en la reunión.
  - b. El Grupo Especial podrá formular oralmente preguntas a las partes y los terceros durante una reunión, y por escrito después de ella, conforme a lo previsto en los párrafos 15 y 21 *infra*.

#### **Reuniones sustantivas**

10. El Grupo Especial se reunirá a puerta cerrada.
11. Las partes solo estarán presentes en las reuniones cuando el Grupo Especial las invite a comparecer.
12.
  - 1) Cada parte tiene derecho a determinar la composición de su propia delegación en las reuniones con el Grupo Especial.
  - 2) Cada parte será responsable de todos los miembros de su delegación y se asegurará de que cada miembro de dicha delegación actúe de conformidad con el ESD y con el presente Procedimiento de trabajo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones y las comunicaciones de las partes y los terceros.

13. Cada parte facilitará al Grupo Especial la lista de los miembros de su delegación a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) tres días hábiles antes del primer día de cada reunión con el Grupo Especial.

14. Cualquier solicitud de interpretación formulada por una parte deberá presentarse al Grupo Especial lo antes posible, de preferencia en la etapa de organización, a fin de disponer de tiempo suficiente para garantizar la disponibilidad de intérpretes.

15. La primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se desarrollará como sigue:

- a. El Grupo Especial invitará a China a formular una declaración inicial a fin de que presente sus argumentos en primer lugar. A continuación, el Grupo Especial invitará a los Estados Unidos a que expongan su opinión. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración. Si se requiere interpretación, cada parte facilitará copias adicionales para los intérpretes antes de hacer uso de la palabra.
- b. Cada parte deberá evitar la reiteración extensa de los argumentos incluidos en sus comunicaciones. Se invita a las partes a que limiten la duración de su declaración inicial a [75] minutos como máximo. Si cualquiera de las partes considera que necesita más tiempo para su declaración inicial, deberá informar al Grupo Especial y a la otra parte al menos tres días antes de la reunión y dar una estimación de la duración prevista de su declaración. El Grupo Especial dará el mismo tiempo a la otra parte.
- c. Una vez concluidas las declaraciones iniciales, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de hacer observaciones o formular preguntas a la otra parte.
- d. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a las partes.
- e. Una vez finalizadas las preguntas, el Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de formular una breve declaración final, que China formulará en primer lugar. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión una versión escrita provisional de su declaración final, si dispone de ella.
- f. Después de la reunión:
  - i. Cada parte presentará una versión escrita definitiva de su declaración inicial a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión. Al mismo tiempo, cada parte deberá presentar también una versión escrita definitiva de cualquier declaración final preparada que haya formulado en la reunión.
  - ii. Cada parte enviará por escrito, en el plazo que determine el Grupo Especial antes del final de la reunión, cualesquiera preguntas a la otra parte respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
  - iii. El Grupo Especial enviará por escrito, en el plazo que determine antes del final de la reunión, cualesquiera preguntas a las partes respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
  - iv. Cada parte responderá por escrito a las preguntas del Grupo Especial, y a las que formule la otra parte, en el plazo que determine el Grupo Especial antes del final de la reunión.

16. La segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes se desarrollará del mismo modo que la primera reunión sustantiva, salvo que se dará a los Estados Unidos la oportunidad de formular su declaración oral en primer lugar. Si los Estados Unidos deciden no ejercer ese derecho, China formulará su declaración inicial en primer lugar, y a continuación lo harán los Estados Unidos. La parte que haya formulado su declaración inicial en primer lugar también será la primera en formular su declaración final.

**Sesión destinada a los terceros**

17. Cada tercero podrá exponer oralmente sus opiniones durante una sesión de la primera reunión sustantiva con las partes reservada para tal fin.

18. Cada tercero indicará al Grupo Especial si tiene intención de hacer una declaración oral durante la sesión destinada a los terceros, junto con la lista de los miembros de su delegación, con antelación a esta sesión y a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) tres días hábiles antes de la sesión destinada a los terceros de la reunión con el Grupo Especial.

19. 1) Cada tercero tiene derecho a determinar la composición de su propia delegación en las reuniones con el Grupo Especial.

2) Cada tercero será responsable de todos los miembros de su delegación y se asegurará de que cada miembro de dicha delegación actúe de conformidad con el ESD y con el presente Procedimiento de trabajo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad de las actuaciones y las comunicaciones de las partes y los terceros.

20. Cualquier solicitud de interpretación formulada por un tercero deberá presentarse al Grupo Especial lo antes posible, de preferencia al recibir el Procedimiento de trabajo y el calendario de las actuaciones, a fin de disponer de tiempo suficiente para garantizar la disponibilidad de intérpretes.

21. La sesión destinada a los terceros se desarrollará como sigue:

- a. Todas las partes y terceros podrán estar presentes durante la totalidad de esta sesión.
- b. El Grupo Especial escuchará en primer lugar las declaraciones orales de los terceros, que intervendrán por orden alfabético. Cada tercero que formule una declaración oral en la sesión destinada a los terceros facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes una versión escrita provisional de su declaración antes de hacer uso de la palabra. Si se requiere interpretación de la declaración oral de un tercero, dicho tercero facilitará copias adicionales para los intérpretes antes de hacer uso de la palabra.
- c. Cada tercero deberá limitar la duración de su declaración a 15 minutos y evitar la repetición de los argumentos que ya figuren en su comunicación. Si un tercero considera que necesita más tiempo para su declaración inicial, deberá informar al Grupo Especial y a las partes al menos 10 días antes de la reunión, y dar una estimación de la duración prevista de su declaración. El Grupo Especial dará el mismo tiempo a todos los terceros para sus declaraciones.
- d. Después de que los terceros hayan formulado sus declaraciones, se dará a las partes la oportunidad de formular preguntas a los terceros para aclarar cualquier cuestión planteada en las comunicaciones o declaraciones de los terceros.
- e. Seguidamente, el Grupo Especial podrá formular preguntas a los terceros.
- f. Después de la reunión destinada a los terceros:
  - i. Cada tercero presentará la versión escrita definitiva de su declaración oral a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión.
  - ii. Cada parte podrá enviar por escrito, en el plazo que determine el Grupo Especial antes del final de la reunión, cualesquiera preguntas a uno o varios terceros respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
  - iii. El Grupo Especial podrá enviar por escrito, en el plazo que determine antes del final de la reunión, cualesquiera preguntas a uno o varios terceros respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.

- iv. Cada tercero que decida hacerlo responderá por escrito a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial o una parte, en el plazo que determine el Grupo Especial antes del final de la reunión.

### **Parte expositiva y resúmenes**

22. La exposición de los argumentos de las partes y los terceros en la parte expositiva del informe del Grupo Especial estará constituida por resúmenes facilitados por las partes y los terceros, que se adjuntarán como adiciones al informe. Esos resúmenes no se utilizarán de ningún modo en sustitución de las comunicaciones de las partes y los terceros en el examen del asunto por el Grupo Especial.

23. Cada parte presentará un único resumen integrado de los hechos y argumentos presentados al Grupo Especial en sus comunicaciones escritas y en sus declaraciones orales de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Este resumen integrado podrá incluir también un resumen de las respuestas a las preguntas.

24. Cada resumen integrado no excederá de 30 páginas.

25. El Grupo Especial podrá pedir a las partes y terceros que faciliten resúmenes de los hechos y argumentos expuestos en cualesquiera otras comunicaciones presentadas al Grupo Especial respecto de las cuales no se haya especificado un plazo en el calendario.

26. Cada tercero presentará un resumen integrado de los argumentos formulados en su comunicación escrita y en su declaración de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Este resumen integrado podrá incluir también un resumen de las respuestas a las preguntas. El resumen que facilite cada tercero no excederá de seis páginas. Si la comunicación y/o declaración oral de un tercero no excede de seis páginas en total, servirá como resumen de sus argumentos, a menos que el tercero en cuestión indique que no desea que la comunicación y/o declaración oral sirva de resumen, en cuyo caso presentará un resumen separado.

### **Reexamen intermedio**

27. Una vez emitido el informe provisional, cada parte podrá presentar una petición escrita de que se reexaminen aspectos concretos del informe provisional y solicitar una nueva reunión con el Grupo Especial, de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial. Se hará uso del derecho a solicitar dicha reunión a más tardar en el momento en que se presente la petición escrita de reexamen.

28. Cada parte podrá presentar observaciones escritas sobre la petición escrita de reexamen de la otra parte. Tales observaciones se limitarán a la petición escrita de reexamen de la otra parte y se presentarán de conformidad con el calendario adoptado por el Grupo Especial.

### **Informe provisional y definitivo**

29. El informe provisional, y el informe definitivo antes de su distribución oficial, tendrán carácter estrictamente confidencial y no se divulgarán.

### **Notificación de documentos**

30. Se aplicarán los siguientes procedimientos respecto de la notificación de todos los documentos que presenten las partes y los terceros durante las actuaciones:

- a. Cada parte y cada tercero presentarán todos los documentos al Grupo Especial entregándolos al Registro de Solución de Diferencias (despacho Nº 2047).
- b. Cada parte y cada tercero presentarán al Grupo Especial [1] copia impresa de sus comunicaciones y [1] copia impresa de sus pruebas documentales a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) de las fechas límite fijadas por el Grupo Especial. El Encargado del Registro de Solución de Diferencias pondrá un sello en los documentos con la fecha y hora de su presentación. La versión impresa presentada al Registro de

Solución de Diferencias constituirá la versión oficial a los efectos de los plazos de presentación y el expediente de la diferencia. Si alguna prueba documental tiene un formato que hace inviable su presentación como copia impresa, la parte de que se trate podrá presentarla en formato electrónico (por correo electrónico o en un CD-ROM o DVD). En este caso, en la portada de la prueba documental debe indicarse que dicha prueba solo está disponible en formato electrónico.

- c. Cada parte y cada tercero también enviarán un correo electrónico al Registro de Solución de Diferencias, en el mismo momento en que presenten las versiones impresas, al que adjuntarán una copia electrónica de todos los documentos que presenten al Grupo Especial, de preferencia tanto en formato Microsoft Word como en formato PDF. Todos los correos electrónicos al Grupo Especial se dirigirán a la dirección [DSRegistry@wto.org](mailto:DSRegistry@wto.org), con copia al personal de la Secretaría de la OMC cuyas direcciones de correo electrónico se hayan facilitado a las partes durante las actuaciones. Si no fuera posible adjuntar todas las pruebas documentales a un correo electrónico, la parte o el tercero que las presente entregará al Registro de Solución de Diferencias cuatro copias de dichas pruebas en CD-ROM o DVD.
- d. Cada parte facilitará directamente a la otra parte los documentos que presente al Grupo Especial. Además, cada parte entregará directamente a los terceros sus comunicaciones antes de la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial. Cada tercero facilitará directamente a las partes y a todos los demás terceros los documentos que presente al Grupo Especial. Las partes o los terceros podrán presentar sus documentos a otra parte u otro tercero por correo electrónico o en otro formato electrónico que sea aceptable para el destinatario sin tener que presentar una copia impresa, a no ser que la parte o el tercero a quienes vayan dirigidos hayan solicitado una copia impresa al menos cinco días hábiles antes de su presentación. Cada parte y cada tercero confirmarán por escrito, en el momento en que presenten cada documento al Grupo Especial, que se han proporcionado copias a las partes y los terceros, según proceda.
- e. Cada parte y cada tercero presentarán sus documentos al Registro de Solución de Diferencias y proporcionarán copias a la otra parte (y a los terceros si procede) a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) de las fechas límite fijadas por el Grupo Especial.
- f. Como regla general, todas las comunicaciones dirigidas por el Grupo Especial a las partes y los terceros se harán por correo electrónico. Además de transmitir a las partes el informe provisional y el informe definitivo por correo electrónico, el Grupo Especial facilitará a las partes una copia impresa de estos.

#### **Corrección de errores materiales en las comunicaciones**

31. El Grupo Especial podrá autorizar a una parte o un tercero a corregir los errores materiales de cualquiera de sus comunicaciones (con inclusión de la numeración de los párrafos y erratas). En la solicitud de corrección, que deberá formularse con prontitud después de la presentación de la comunicación de que se trate, deberá identificarse la naturaleza de los errores que se han de corregir.

**ANEXO A-2****PROCEDIMIENTO DE TRABAJO ADICIONAL DEL GRUPO ESPECIAL RELATIVO  
A LA INFORMACIÓN COMERCIAL CONFIDENCIAL****Adoptado el 20 de diciembre de 2019**

1. A los efectos de estas actuaciones, la información comercial confidencial ("ICC") se define como cualquier información que haya sido designada como tal por una parte que presente la información al Grupo Especial. Las partes solo designarán como ICC la información que no sea de dominio público, y cuya divulgación causaría un daño grave a los intereses de quienes la hayan originado. La ICC puede incluir información que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") haya considerado anteriormente como confidencial en el curso de los procedimientos de salvaguardia en litigio en la presente diferencia. Sin embargo, el presente procedimiento no es aplicable a la información considerada confidencial durante los procedimientos de salvaguardia específicos en litigio en esta diferencia si la entidad que la facilitó accede por escrito a hacerla pública.
2. Únicamente podrá tener acceso a la ICC una persona que sea integrante del Grupo Especial, miembro de la Secretaría que preste asistencia al Grupo Especial, empleado de una parte o de un tercero o asesor externo de una parte o de un tercero a los efectos de la presente diferencia. Sin embargo, no se dará acceso a la ICC a un asesor externo de una parte o de un tercero que sea directivo o empleado de una empresa con actividades de producción, venta, exportación o importación de los productos objeto del procedimiento o los procedimientos en litigio en la presente diferencia, o que sea directivo o empleado de una asociación de tales empresas.
3. Cuando los terceros reciban las comunicaciones escritas de conformidad con el Procedimiento de trabajo, recibirán versiones de tales comunicaciones escritas y de cualesquiera pruebas documentales en que se haya suprimido la ICC. Las versiones expurgadas de ICC de las comunicaciones escritas y las pruebas documentales que reciban los terceros serán suficientes para proporcionar una comprensión razonable de la naturaleza de la información de que se trate.
4. Un tercero podrá solicitar acceso a la versión que contenga ICC de una comunicación escrita o prueba documental expurgada de ICC que haya recibido de conformidad con el Procedimiento de trabajo. El Grupo Especial, después de consultar con las partes, decidirá si concede el acceso a esa ICC, teniendo en cuenta el carácter sensible de la información y la necesidad de que el tercero la consulte para participar efectivamente en el procedimiento del Grupo Especial. En toda solicitud de este tipo se incluirá una lista de los representantes y asesores externos del tercero que desean examinar la ICC. En caso de otorgarse el acceso, el tercero accederá a la versión no expurgada de la comunicación escrita o la prueba documental que contenga ICC en los locales de la Secretaría de la OMC, a no ser que se demuestre una justificación suficiente para convenir en otras disposiciones.
5. Toda persona que tenga acceso a la ICC la considerará confidencial, es decir, solo la comunicará a las personas autorizadas a recibirla de conformidad con el presente procedimiento. Corresponde a cada parte y a cada tercero asegurarse de que sus empleados y asesores externos cumplan el presente procedimiento. La ICC obtenida con arreglo al presente procedimiento únicamente podrá utilizarse con fines de información y argumentación en esta diferencia y no podrá utilizarse para ningún otro fin. Todos los documentos y medios de almacenamiento electrónico que contengan ICC se conservarán de manera que se impida el acceso no autorizado a esa información.
6. La parte que presente ICC lo señalará en la portada y/o en la primera página del documento que contenga ICC para indicar la presencia de dicha información. Se incluirá la mención "Contiene información comercial confidencial en las páginas xxxxxx" en la parte superior de la primera página o la portada del documento. La información específica de que se trate figurará entre corchetes dobles de la siguiente manera: [[xx,xxx.xx]]. La parte que presente ICC en forma de una prueba documental, o como parte de ella, además de lo dispuesto *supra*, señalará su contenido de ICC incluyendo la indicación "ICC" junto al número de la prueba documental (por ejemplo, Prueba documental CHN-1 (ICC) o Prueba documental USA-1 (ICC)).

7. Cuando la ICC se presente en formato electrónico, el nombre del fichero incluirá la expresión "Información comercial confidencial" o "ICC". Además, cuando proceda, la etiqueta del medio de almacenamiento se señalará claramente con la mención "Información comercial confidencial" o "ICC".

8. En caso de que una parte presente al Grupo Especial un documento que contenga ICC, cuando la otra parte y los terceros hagan referencia a esa ICC en sus documentos, incluidas las comunicaciones escritas y las declaraciones orales, señalarán claramente toda esa información en esos documentos. Todos esos documentos se señalarán con arreglo a lo descrito en el párrafo 6. Cuando una declaración oral contenga ICC, la parte o el tercero que vaya a formular esa declaración informará al Grupo Especial antes de pronunciarla de que la declaración contendrá ICC, y el Grupo Especial se asegurará de que, cuando se formule la declaración, únicamente se encuentren en la sala las personas autorizadas para acceder a la ICC de conformidad con el presente procedimiento. Las versiones escritas de esas declaraciones orales que se presenten al Grupo Especial se señalarán con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 6.

9. Si una parte considera que la información presentada por la otra parte o por un tercero debería haberse designado como ICC y se opone a que sea presentada sin esa designación, señalará esta objeción sin demora a la atención del Grupo Especial y de la otra parte o del tercero, junto con los motivos de la objeción. Del mismo modo, si una parte considera que la otra parte o un tercero ha presentado como ICC información que no debería haberse designado así, señalará esta objeción sin demora a la atención del Grupo Especial y de la otra parte o del tercero, junto con los motivos de la objeción. El Grupo Especial decidirá si la información objeto de una objeción será considerada ICC a los efectos del presente procedimiento sobre la base de los criterios establecidos en el párrafo 1.

10. El Grupo Especial no revelará la ICC, en su informe ni de ningún otro modo, a personas no autorizadas en virtud del presente procedimiento para acceder a la ICC. El Grupo Especial podrá formular conclusiones basándose en dicha información. Antes de que el Grupo Especial distribuya a los Miembros su informe definitivo, el Grupo Especial dará a cada parte la oportunidad de examinar el informe para asegurarse de que no contenga ICC.

11. Las comunicaciones, las pruebas documentales y otros documentos o registros que contengan ICC se incluirán en el expediente que la Secretaría de la OMC remita al Órgano de Apelación en caso de que el informe del Grupo Especial sea objeto de apelación, siempre que el Órgano de Apelación confirme que no revelará la ICC, en su informe ni de ningún otro modo, a personas no autorizadas en virtud del presente procedimiento para acceder a la ICC, exceptuando a los Miembros del Órgano de Apelación o los miembros de la Secretaría que presten asistencia al Órgano de Apelación.

### **ANEXO A-3**

#### **PROCEDIMIENTO DE TRABAJO ADICIONAL DEL GRUPO ESPECIAL RELATIVO A LAS REUNIONES SUSTANTIVAS CELEBRADAS MEDIANTE CISCO WEBEX**

**Adoptado el 9 de septiembre de 2020**

##### **Aspectos generales**

1. El presente Procedimiento de trabajo adicional establece las modalidades para la celebración de una reunión sustantiva con el Grupo Especial mediante Cisco WebEx Events.

##### **Definiciones**

2. A los efectos del presente Procedimiento de trabajo adicional:

Por "**DORA**" se entiende la Aplicación de Registro de Diferencias en Línea.

Por "**anfitrión**" se entiende la persona de la Secretaría de la OMC designada como responsable de la gestión de la reunión virtual.

Por "**participante**" se entiende cualquier persona autorizada a asistir a la reunión virtual, ya sea a distancia o desde la sala de los locales de la OMC designada al efecto, incluidos los miembros del Grupo Especial, el personal de la Secretaría de la OMC que intervenga en la diferencia y en la organización de la reunión virtual, y las delegaciones de las partes y los terceros.

Por "**plataforma**" se entiende la plataforma Cisco WebEx Events.

##### **Requisitos de equipo y técnicos**

3. Cada parte y cada tercero se encargarán de asegurar que los miembros de su delegación que se conecten a la reunión virtual a distancia se incorporen a la reunión y satisfagan los requisitos de equipo y técnicos mínimos necesarios para el desarrollo eficaz de la reunión.

4. En la medida de lo posible, cada parte y cada tercero se asegurarán de que cada miembro de su delegación que se conecte a la reunión virtual a distancia:

- 1) utilice una conexión a Internet de alta velocidad;
- 2) acceda a la reunión virtual mediante un ordenador de mesa o portátil, y no mediante un teléfono inteligente o una tableta;
- 3) se asegure de que los dispositivos que utilice estén debidamente cargados y de que disponga de cables de alimentación o baterías de reserva;
- 4) se asegure de que su micrófono ofrezca una amplificación y claridad suficientes;
- 5) se asegure de que su cámara cree una imagen suficientemente clara;
- 6) elimine los ruidos de fondo; y
- 7) hable pausadamente al realizar sus declaraciones e intervenciones.

##### **Apoyo técnico**

5. 1) El anfitrión ayudará a los participantes a planificar la reunión virtual, a realizar las pruebas previas a la reunión y a llevarla a cabo, y les facilitará apoyo técnico con respecto a la plataforma y las funciones que esta ofrece.

2) Dadas las limitaciones que implica la asistencia a distancia, cada parte y cada tercero serán responsables de su propio apoyo técnico en lo que respecta a sus redes y sistemas informáticos.

### **Antes de la reunión**

#### Registro

6. Cada parte y cada tercero facilitarán al Grupo Especial la lista completa de los miembros de su delegación a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) dos días hábiles antes del primer día de la reunión virtual. La lista incluirá a todos los miembros de la delegación de cada parte y de cada tercero y, en la medida de lo posible, indicará si participarán en la reunión virtual a distancia o desde la sala de los locales de la OMC designada al efecto.

#### Pruebas previas

7. Con antelación a la reunión virtual, cada parte y cada tercero probarán periódicamente la plataforma en los dispositivos que se propongan utilizar para conectarse a la reunión.

8. Antes de la reunión virtual, la Secretaría llevará a cabo sesiones de prueba individuales con cada parte y cada tercero y una sesión conjunta con todos los participantes. En esas sesiones se intentarán reproducir, en la medida de lo posible, las condiciones de la reunión virtual prevista. Las partes y los terceros deberían estar disponibles para las sesiones de prueba.

### **Confidencialidad y seguridad**

9. La reunión virtual será confidencial.

10. Cada parte y cada tercero seguirán los protocolos y directrices de seguridad y confidencialidad establecidos por el Grupo Especial antes de la reunión virtual.

11. Los participantes se conectarán a la reunión virtual mediante una conexión a Internet segura y evitarán utilizar una conexión a Internet abierta o pública.

### **Desarrollo de la reunión virtual**

#### Grabación

12. La reunión virtual será grabada íntegramente mediante la plataforma. La grabación de la reunión formará parte del expediente del Grupo Especial.

13. Las partes y los terceros tienen terminantemente prohibido:

- 1) Hacer grabaciones de audio, de vídeo o de pantalla de la reunión virtual o de cualquier parte de ella; y
- 2) Permitir a cualquier persona no autorizada hacer grabaciones de audio, de vídeo o de pantalla de la reunión virtual o de cualquier parte de ella.

#### Acceso a la sala de la reunión virtual

14. Los participantes accederán a la sala de la reunión virtual a distancia de conformidad con el párrafo 4 del presente Procedimiento de trabajo adicional o bien desde la sala de los locales de la OMC designada al efecto.

15. 1) El anfitrión invitará a los participantes que accedan a la sala de la reunión virtual a distancia a incorporarse a la reunión mediante un mensaje de correo electrónico.

2) Por razones de seguridad, el acceso a la sala de la reunión virtual estará protegido por una contraseña y limitado a los participantes. Los participantes no reenviarán ni darán a conocer la contraseña ni el enlace de la reunión a personas no autorizadas.

3) Cada parte y cada tercero se asegurarán de que únicamente los participantes de su delegación estén presentes en la reunión virtual.

16. 1) Se podrá acceder a la sala de la reunión virtual 60 minutos antes de la hora prevista de inicio de la reunión.
- 2) Con el fin de asegurar que la reunión virtual comience a la hora prevista, los participantes que accedan a la reunión virtual a distancia deberán conectarse a la plataforma al menos 30 minutos antes de la hora prevista de inicio de la reunión.
- 3) Los participantes que accedan a la reunión virtual a distancia serán conducidos a una sala de espera virtual en la que permanecerán hasta que el Grupo Especial esté preparado para comenzar la reunión virtual, momento en el que el anfitrión los admitirá en la reunión.

#### Compartir documentos

17. Cualquier participante que desee compartir documentos con los demás participantes durante la reunión virtual lo hará cargándolos en DORA. Cualquiera de esos documentos podrá ser compartido con otros participantes que asistan a la reunión virtual.

#### Interrupciones de la comunicación

18. Las partes y los terceros notificarán inmediatamente al Grupo Especial cualquier problema técnico o de conexión que afecte a la participación de su delegación, o de un miembro de su delegación, en la reunión virtual. A tal fin, la parte o el tercero que experimente el problema técnico o de conexión:

- 1) Si es posible, intervendrá inmediatamente en la reunión virtual y expondrá brevemente la naturaleza del problema que experimente; o
- 2) Si no es posible hacerlo, contactará inmediatamente con el anfitrión y le explicará la naturaleza del problema que experimente. Se podrá contactar con el anfitrión a través de la plataforma, enviando un mensaje de correo electrónico a la dirección [leslie.stephenson@wto.org](mailto:leslie.stephenson@wto.org), o llamando al número de teléfono +41227396148.

19. El Grupo Especial detendrá la reunión virtual hasta que el problema técnico o de conexión quede resuelto, a menos que la parte o tercero afectado acceda a que la reunión virtual continúe sin que se haya resuelto el problema.

#### Participación

20. 1) Si un participante que asista a la reunión virtual a distancia desea hacer uso de la palabra en la reunión, deberá utilizar la función "raise a hand" (alzar la mano) de la plataforma para que el Grupo Especial pueda concederle el uso de la palabra y permitirle activar su micrófono y su cámara.
- 2) Si un participante que asista a la reunión virtual desde los locales de la OMC desea hacer uso de la palabra, deberá levantar su cartel/rótulo en la sala designada para que el anfitrión pueda registrar la petición en la plataforma de la reunión virtual y el Grupo Especial pueda concederle el uso de la palabra. Cuando el participante haga uso de la palabra, automáticamente la cámara lo enfocará tan pronto como su micrófono esté activado.

#### **Estructura de la reunión virtual**

21. La primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes será una reunión virtual y tendrá la estructura siguiente:
- 1) El Grupo Especial invitará a China a formular una declaración inicial a fin de que presente sus argumentos en primer lugar. A continuación, el Grupo Especial invitará a los Estados Unidos a exponer su opinión. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión virtual una versión escrita provisional de su declaración cargándola en DORA.

2) Cada parte deberá evitar la reiteración extensa de los argumentos incluidos en sus comunicaciones, y limitará la duración de su declaración inicial a 90 minutos como máximo.

3) El Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de formular una declaración final, que China formulará en primer lugar. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes una versión escrita provisional de su declaración final, si dispone de ella, cargándola en DORA. Cada parte limitará la duración de su declaración final a 30 minutos como máximo.

4) Después de la reunión:

- a. Cada parte presentará una versión escrita definitiva de su declaración inicial a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión virtual. En ese mismo plazo, cada parte presentará también la versión escrita definitiva de cualquier declaración final preparada que haya formulado en la reunión virtual.
- b. Cada parte podrá enviar por escrito, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión virtual, cualesquiera preguntas a la otra parte respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
- c. El Grupo Especial enviará por escrito, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión virtual, cualesquiera preguntas a las partes respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
- d. Cada parte responderá por escrito a las preguntas del Grupo Especial, y a las que formule la otra parte, en el plazo que este determine antes del final de la reunión.

22. El formato y la estructura de la primera reunión sustantiva se entienden sin perjuicio del modo en que el Grupo Especial decida celebrar las siguientes reuniones sustantivas, de haberlas.

### **Estructura de la sesión destinada a los terceros**

23. La sesión destinada a los terceros se desarrollará como sigue:

- 1) Todas las partes y terceros podrán estar presentes durante la totalidad de esta sesión.
- 2) El Grupo Especial escuchará en primer lugar las declaraciones orales de los terceros, que intervendrán por orden alfabético. Cada tercero que formule una declaración oral en la sesión destinada a los terceros facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes una versión escrita provisional de su declaración cargándola en DORA al comienzo de la sesión.
- 3) Cada tercero deberá limitar la duración de su declaración a 15 minutos y evitar la repetición de los argumentos que ya figuren en su comunicación.
- 4) Después de la sesión destinada a los terceros:
  - a. Cada tercero presentará la versión escrita definitiva de su declaración oral a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la sesión destinada a los terceros.
  - b. Cada parte podrá enviar por escrito, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión virtual, cualesquiera preguntas a uno o varios terceros respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
  - c. El Grupo Especial podrá enviar por escrito, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del primer día hábil posterior a la reunión virtual, cualesquiera preguntas a uno o varios terceros respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.

- d. Cada tercero que decida hacerlo responderá por escrito a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial o una parte, en el plazo que determine el Grupo Especial antes del final de la reunión.

**Relación con el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial adoptado el 20 de diciembre de 2019**

24. El presente Procedimiento de trabajo adicional complementa el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial adoptado el 20 de diciembre de 2019. En la medida en que el presente Procedimiento de trabajo adicional esté en conflicto con el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, el presente Procedimiento de trabajo adicional prevalecerá.

## **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**

**Adoptado el 3 de diciembre de 2020**

#### **Aspectos generales**

1. El presente Procedimiento de trabajo adicional establece las modalidades para la celebración de una reunión sustantiva con el Grupo Especial mediante Cisco WebEx Events.

#### **Definiciones**

2. A los efectos del presente Procedimiento de trabajo adicional:

Por "**DORA**" se entiende la Aplicación de Registro de Diferencias en Línea.

Por "**anfitrión**" se entiende la persona de la Secretaría de la OMC designada como responsable de la gestión de la reunión virtual.

Por "**participante**" se entiende cualquier persona autorizada a asistir a la reunión virtual, ya sea a distancia o desde la sala de los locales de la OMC designada al efecto, incluidos los miembros del Grupo Especial, el personal de la Secretaría de la OMC que intervenga en la diferencia y en la organización de la reunión virtual, y las delegaciones de las partes.

Por "**plataforma**" se entiende la plataforma Cisco WebEx Events.

#### **Requisitos de equipo y técnicos**

3. Cada parte se encargará de asegurar que los miembros de su delegación que se conecten a la reunión virtual a distancia se incorporen a la reunión y satisfagan los requisitos de equipo y técnicos mínimos necesarios para el desarrollo eficaz de la reunión.

4. En la medida de lo posible, cada parte se asegurará de que cada miembro de su delegación que se conecte a la reunión virtual a distancia:

- 1) Utilice una conexión a Internet de alta velocidad;
- 2) Acceda a la reunión virtual mediante un ordenador de mesa o portátil, y no mediante un teléfono inteligente o una tableta;
- 3) Se asegure de que los dispositivos que utilice estén debidamente cargados y de que disponga de cables de alimentación o baterías de reserva;
- 4) Se asegure de que su micrófono ofrezca una amplificación y claridad suficientes;
- 5) Se asegure de que su cámara cree una imagen suficientemente clara;
- 6) Elimine los ruidos de fondo; y
- 7) Hable pausadamente al realizar sus declaraciones e intervenciones.

#### **Apoyo técnico**

5. 1) El anfitrión ayudará a los participantes a planificar la reunión virtual, a realizar las pruebas previas a la reunión y a llevarla a cabo, y les facilitará apoyo técnico con respecto a la plataforma y las funciones que esta ofrece.

2) Dadas las limitaciones que implica la asistencia a distancia, cada parte será responsable de su propio apoyo técnico en lo que respecta a sus redes y sistemas informáticos.

### **Antes de la reunión**

#### Registro

6. Cada parte facilitará al Grupo Especial la lista completa de los miembros de su delegación a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) un día hábil antes del primer día de la reunión virtual. La lista incluirá a todos los miembros de la delegación de cada parte y, en la medida de lo posible, indicará si participarán en la reunión virtual a distancia o desde la sala de los locales de la OMC designada al efecto.

#### Pruebas previas

7. Con antelación a la reunión virtual, cada parte probará periódicamente la plataforma en los dispositivos que se proponga utilizar para conectarse a la reunión.

8. Antes de la reunión virtual, la Secretaría llevará a cabo sesiones de prueba individuales con cada parte. En esas sesiones se intentarán reproducir, en la medida de lo posible, las condiciones de la reunión virtual prevista. Las partes deberían estar disponibles para las sesiones de prueba.

### **Confidencialidad y seguridad**

9. La reunión virtual será confidencial.

10. Cada parte seguirá los protocolos y directrices de seguridad y confidencialidad establecidos por el Grupo Especial antes de la reunión virtual.

11. Los participantes se conectarán a la reunión virtual mediante una conexión a Internet segura y evitarán utilizar una conexión a Internet abierta o pública.

### **Desarrollo de la reunión virtual**

#### Grabación

12. La reunión virtual será grabada íntegramente mediante la plataforma. La grabación de la reunión formará parte del expediente del Grupo Especial.

13. Las partes tienen terminantemente prohibido:

1) hacer grabaciones de audio, de vídeo o de pantalla de la reunión virtual o de cualquier parte de ella; y

2) permitir a cualquier persona no autorizada hacer grabaciones de audio, de vídeo o de pantalla de la reunión virtual o de cualquier parte de ella.

#### Acceso a la sala de la reunión virtual

14. Los participantes accederán a la sala de la reunión virtual a distancia de conformidad con el párrafo 4 del presente Procedimiento de trabajo adicional o bien desde la sala de los locales de la OMC designada al efecto.

15. 1) El anfitrión invitará a los participantes que accedan a la sala de la reunión virtual a distancia a incorporarse a la reunión mediante un mensaje de correo electrónico.

2) Por razones de seguridad, el acceso a la sala de la reunión virtual estará protegido por una contraseña y limitado a los participantes. Los participantes no reenviarán ni darán a conocer la contraseña ni el enlace de la reunión a personas no autorizadas.

3) Cada parte se asegurará de que únicamente los participantes de su delegación estén presentes en la reunión virtual.

16. 1) Se podrá acceder a la sala de la reunión virtual 60 minutos antes de la hora prevista de inicio de la reunión.
- 2) Con el fin de asegurar que la reunión virtual comience a la hora prevista, los participantes que accedan a la reunión virtual a distancia deberán conectarse a la plataforma al menos 30 minutos antes de la hora prevista de inicio de la reunión.
- 3) Los participantes que accedan a la reunión virtual a distancia serán conducidos a una sala de espera virtual en la que permanecerán hasta que el Grupo Especial esté preparado para comenzar la reunión virtual, momento en el que el anfitrión los admitirá en la reunión.

#### Compartir documentos

17. Cualquier participante que desee compartir documentos con los demás participantes durante la reunión virtual lo hará cargándolos en DORA.

#### Interrupciones de la comunicación

18. Las partes notificarán inmediatamente al Grupo Especial cualquier problema técnico o de conexión que afecte a la participación de su delegación, o de un miembro de su delegación, en la reunión virtual. A tal fin, la parte que experimente el problema técnico o de conexión:

- 1) si es posible, intervendrá inmediatamente en la reunión virtual y expondrá brevemente la naturaleza del problema que experimente; o
- 2) si no es posible hacerlo, contactará inmediatamente con el anfitrión y le explicará la naturaleza del problema que experimente. Se podrá contactar con el anfitrión a través de la plataforma, enviando un mensaje de correo electrónico a la dirección [olga.falquerasalamo@wto.org](mailto:olga.falquerasalamo@wto.org), o llamando al número de teléfono +41227396746.

19. El Grupo Especial detendrá la reunión virtual hasta que el problema técnico o de conexión quede resuelto, a menos que la parte afectada acceda a que la reunión virtual continúe sin que se haya resuelto el problema.

#### Participación

20. 1) Si un participante que asista a la reunión virtual a distancia desea hacer uso de la palabra en la reunión, deberá utilizar la función "raise a hand" (alzar la mano) de la plataforma para que el Grupo Especial pueda concederle el uso de la palabra y permitirle activar su micrófono y su cámara.
- 2) Si un participante que asista a la reunión virtual desde los locales de la OMC desea hacer uso de la palabra en la reunión, deberá levantar su cartel/rótulo en la sala designada para que el anfitrión pueda registrar la petición en la plataforma de la reunión virtual de modo que el Grupo Especial pueda concederle el uso de la palabra. Cuando el participante haga uso de la palabra, automáticamente la cámara lo enfocará tan pronto como su micrófono esté activado.

#### **Estructura de la reunión virtual**

21. La segunda reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes será una reunión virtual y tendrá la estructura siguiente:

- 1) El primer día de la reunión, el Grupo Especial invitará a los Estados Unidos a formular una declaración inicial en primer lugar. Si los Estados Unidos deciden no hacer uso de ese derecho, China formulará su declaración inicial en primer lugar y a continuación lo harán los Estados Unidos. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes en la reunión virtual una versión escrita provisional de su declaración cargándola en DORA.
- 2) Cada parte deberá evitar la reiteración extensa de los argumentos incluidos en sus comunicaciones, y limitará la duración de su declaración inicial a 60 minutos como máximo.

3) El segundo día de la reunión y, en la medida necesaria, el tercero, el Grupo Especial formulará preguntas a las partes que les comunicará con antelación.

4) El tercer día de la reunión, el Grupo Especial concederá a cada parte la oportunidad de formular una breve declaración final. La parte que formule su declaración inicial en primer lugar formulará su declaración final en primer lugar. Antes de hacer uso de la palabra, cada parte facilitará al Grupo Especial y a los demás participantes una versión escrita provisional de su declaración final, si dispone de ella, cargándola en DORA. Cada parte limitará la duración de su declaración final a 10 minutos como máximo.

5) Después de la reunión:

- a. Cada parte presentará una versión escrita definitiva de su declaración inicial a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del segundo día hábil posterior a la reunión virtual. En ese mismo plazo, cada parte presentará también la versión escrita definitiva de cualquier declaración final preparada que haya formulado en la reunión virtual.
- b. Cada parte podrá enviar por escrito, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del segundo día hábil posterior a la reunión virtual, cualesquiera preguntas a la otra parte respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
- c. El Grupo Especial enviará por escrito, a más tardar a las 17 h (hora de Ginebra) del segundo día hábil posterior a la reunión virtual, cualesquiera preguntas a las partes respecto de las que desee recibir una respuesta escrita.
- d. Cada parte responderá por escrito a las preguntas del Grupo Especial, y a las que formule la otra parte, en el plazo que este determine antes del final de la reunión.

**Relación con el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial adoptado el 20 de diciembre de 2019**

22. El presente Procedimiento de trabajo adicional complementa el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial adoptado el 20 de diciembre de 2019. En la medida en que el presente Procedimiento de trabajo adicional esté en conflicto con el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial, el presente Procedimiento de trabajo adicional prevalecerá.

## ANEXO A-5

### REEXAMEN INTERMEDIO

#### 1 INTRODUCCIÓN

1.1. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15.3 del ESD, en el presente anexo se expone el análisis realizado por el Grupo Especial de las peticiones de reexamen formuladas en la etapa intermedia de reexamen, así como sus decisiones al respecto. Como se explica *infra*, cuando lo hemos considerado apropiado, hemos modificado determinados aspectos de nuestro informe provisional teniendo en cuenta las observaciones de las partes. También hemos reflejado las correcciones de errores tipográficos indicadas por las partes.

1.2. A consecuencia de los cambios resultantes de nuestro reexamen, la numeración de las notas del informe definitivo ha cambiado con respecto a la del informe provisional. Para facilitar la consulta, en el texto que figura a continuación se hace referencia a los números de nota del informe provisional, con los números del informe definitivo entre paréntesis, en caso de ser distintos.

1.3. A continuación, consideramos en primer lugar la petición de reexamen intermedio presentada por China y, seguidamente, la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos.

#### 2 PETICIÓN DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADA POR CHINA

##### 2.1 Observaciones generales

2.1. China inicia sus observaciones sobre el informe provisional aduciendo, en una sección titulada "Observaciones generales", que el Grupo Especial incurrió en error de tres maneras generales. En primer lugar, China alega que el Grupo Especial "desdibujó las diferencias entre los distintos requisitos jurídicos para la imposición de medidas de salvaguardia, y relajó el criterio que las autoridades deben satisfacer".<sup>1</sup> China alega que, al hacerlo, el Grupo Especial "aplicó criterios jurídicos permisivos, se apartó de los acuerdos abarcados y abrió la vía a posibles utilizaciones abusivas de las medidas de salvaguardia".<sup>2</sup> En segundo lugar, China alega que el Grupo Especial no siguió la orientación del Órgano de Apelación según la cual "los grupos especiales deben examinar cuidadosamente las constataciones y contrastar críticamente las explicaciones presentadas con las pruebas obrantes en el expediente que las autoridades tuvieron ante sí".<sup>3</sup> En tercer lugar, China alega que el Grupo Especial "simplemente hizo suyos los argumentos de los Estados Unidos, citando las mismas secciones del informe definitivo de la USITC que citaron los Estados Unidos, y concluyendo sin más que la USITC actuó correctamente al llegar a sus constataciones".<sup>4</sup> Basándose en ese enfoque, China alega que el Grupo Especial "se permitió dejarse llevar a una ligera reformulación de la decisión de la USITC".<sup>5</sup>

2.2. En su declaración oral en la reunión de reexamen intermedio y sus posteriores observaciones presentadas por escrito, los Estados Unidos alegan que las "observaciones generales" de China quedan fuera del alcance del proceso de reexamen intermedio, ya que no satisfacen los requisitos básicos de una petición de reexamen intermedio. A este respecto, los Estados Unidos explican lo siguiente:

El artículo 15 del ESD establece un proceso para el reexamen del informe provisional de un grupo especial. La primera frase del artículo 15.2 dispone que "el grupo especial dará traslado a las [partes] de un informe provisional en el que figurarán tanto los capítulos expositivos como las constataciones y conclusiones del grupo especial". La segunda frase del artículo 15.2 establece, a continuación, el derecho de las partes a "presentar por escrito una petición de que el grupo especial reexamine aspectos concretos del informe provisional". La tercera frase del artículo 15.2 dispone que,

---

<sup>1</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 7.

<sup>2</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 7.

<sup>3</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 12.

<sup>4</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 16.

<sup>5</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 17.

"[a] petición de parte, el grupo especial celebrará una nueva reunión con las partes sobre las cuestiones identificadas en las observaciones escritas". Esas "cuestiones identificadas" son los "aspectos concretos del informe provisional" a los que se hace referencia en la segunda frase del artículo 15. En consecuencia, con arreglo a la tercera frase del artículo 15.2, una parte no puede plantear en la "nueva reunión" cuestiones distintas de las identificadas en las observaciones presentadas por escrito, y esas cuestiones deben referirse a aspectos concretos del informe. Por último, el artículo 15.3 dispone que, entre las conclusiones del informe definitivo, "figurará un examen de los argumentos esgrimidos en la etapa intermedia de reexamen". Por lo tanto, leído en su conjunto, el artículo 15 concede el derecho a reexaminar un informe provisional, incluidas sus constataciones y conclusiones, pero solo cuando la parte que solicite el reexamen satisfaga los requisitos del artículo 15.2.<sup>6</sup>

2.3. En consecuencia, a juicio de los Estados Unidos, "una parte no tiene, en virtud del artículo 15.2, el derecho de solicitar el reexamen del informe provisional de un grupo especial *de manera general*. Un reexamen general no se referiría a 'aspectos concretos' del informe y, por lo tanto, no estaría comprendido en el artículo 15".<sup>7</sup> Basándose en esta interpretación, los Estados Unidos aducen que, con sus "observaciones generales", China no pide un reexamen de manera compatible con el artículo 15.2, porque esas observaciones "no contienen *ninguna* petición al Grupo Especial: es decir, China no ha pedido al Grupo Especial que reexamine —o modifique de algún modo— ningún aspecto del informe al que se haga referencia en las 'observaciones generales'".<sup>8</sup> Los Estados Unidos aducen además que, "aun en el caso de que las 'observaciones generales' pudieran entenderse como una petición, China no ha identificado los 'aspectos concretos del informe provisional' cuyo reexamen pide".<sup>9</sup>

2.4. En sus subsiguientes observaciones presentadas por escrito, China responde a la posición de los Estados Unidos sosteniendo que está basada en una "interpretación equivocada del artículo 15 del ESD" que se centra en el término "concretos" e ignora "la relación entre las observaciones generales de China y sus observaciones específicas".<sup>10</sup> China sostiene que el sentido del término "aspectos" de la segunda frase del artículo 15.2 confiere a "los Miembros la facultad discrecional de formular observaciones sobre cualquier 'aspecto' del informe provisional, incluidas quejas generales, así como peticiones de correcciones específicas del texto, siempre que esos 'aspectos' se identifiquen 'concret[amente]'".<sup>11</sup> En consecuencia, China adopta la posición de que "el Grupo Especial está obligado a abordar sus observaciones generales, en las que se identifican diversos 'aspectos concretos', los cuales se ejemplifican por medio de sus otras 43 observaciones en las que se citan párrafos o notas específicos del informe provisional".<sup>12</sup> A este respecto, China explica lo siguiente:

Formuló sus observaciones generales como categorías globales de errores en que había incurrido el Grupo Especial, las cuales se reflejan a continuación en otros errores y omisiones específicos cuya corrección China solicita específicamente. Las observaciones generales de China establecían, por lo tanto, el marco de las observaciones más específicas que figuraban a continuación.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Declaración oral de los Estados Unidos en la reunión de reexamen intermedio, párrafo 4; y observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 5. (no se reproduce la nota de pie de página)

<sup>7</sup> Declaración oral de los Estados Unidos en la reunión de reexamen intermedio, párrafo 5; y observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 6. (con resalte en el original)

<sup>8</sup> Declaración oral de los Estados Unidos en la reunión de reexamen intermedio, párrafo 6; y observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 7. (con resalte en el original)

<sup>9</sup> Declaración oral de los Estados Unidos en la reunión de reexamen intermedio, párrafo 7; y observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 8.

<sup>10</sup> Observaciones de China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 2.

<sup>11</sup> Observaciones de China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 3.

<sup>12</sup> Observaciones de China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 3.

<sup>13</sup> Observaciones de China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 4. (no se reproducen las notas de pie de página)

2.5. En respaldo de su posición, China remite a los asuntos *Estados Unidos / Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, para afirmar que, "cuando una parte decidió formular observaciones generales sobre el informe provisional que guardaban una relación directa con observaciones específicas, el Grupo Especial decidió abordar las observaciones generales en el marco del reexamen de los párrafos más específicos que contenían peticiones de reconsideración concretas".<sup>14</sup>

2.6. Comenzamos nuestra evaluación recordando que la etapa intermedia de reexamen del proceso de solución de diferencias se rige por el artículo 15 del ESD. Los artículos 15.2 y 15.3, que son pertinentes para la presente cuestión, disponen, en su texto íntegro:

2. Una vez expirado el plazo establecido para recibir las observaciones de las partes en la diferencia, el grupo especial dará traslado a las mismas de un informe provisional en el que figurarán tanto los capítulos expositivos como las constataciones y conclusiones del grupo especial. Dentro de un plazo fijado por él, *cualquiera de las partes podrá presentar por escrito una petición de que el grupo especial reexamine aspectos concretos del informe provisional* antes de la distribución del informe definitivo a los Miembros. A petición de parte, el grupo especial celebrará una nueva reunión con las partes sobre las cuestiones identificadas en las observaciones escritas. De no haberse recibido observaciones de ninguna parte dentro del plazo previsto a esos efectos, el informe provisional se considerará definitivo y se distribuirá sin demora a los Miembros.

3. Entre las conclusiones del informe definitivo del grupo especial *figurará un examen de los argumentos esgrimidos en la etapa intermedia de reexamen*. La etapa intermedia de reexamen se desarrollará dentro del plazo establecido en el párrafo 8 del artículo 12.<sup>15</sup>

2.7. Por lo tanto, el artículo 15.2 permite a las partes presentar peticiones por escrito de reexamen de "aspectos concretos del informe provisional", mientras que el artículo 15.3 obliga al grupo especial a examinar esas peticiones en su informe definitivo. Además, en el caso de que se celebre una reunión de reexamen intermedio, el artículo 15.2 circunscribe el contenido sustancial de la reunión a las cuestiones identificadas en las observaciones escritas, es decir, las peticiones presentadas por escrito de reexamen de "aspectos concretos del informe provisional".

2.8. Basándonos en estos principios, hemos decidido no ocuparnos directamente de las "observaciones generales" de China, sobre la base de que no piden el reexamen de "aspectos concretos" del informe provisional.

2.9. Como cuestión inicial, observamos que se pidió a las partes que presentaran por escrito sus peticiones de reexamen de "aspectos concretos" del informe provisional el 9 de junio de 2021. No se concedió a las partes la oportunidad de revisar o desarrollar sus peticiones iniciales de reexamen en la reunión de reexamen intermedio ni en sus subsiguientes observaciones presentadas por escrito. Por lo tanto, la cuestión pertinente para nuestra consideración de las "observaciones generales" de China es si esas observaciones, formuladas en la comunicación de China de 9 de junio de 2021, piden el reexamen de "aspectos concretos" del informe provisional y, por lo tanto, satisfacen los requisitos del artículo 15.2 del ESD.

2.10. En su comunicación de 9 de junio de 2021, China alega, en sus "observaciones generales", tres errores globales del informe provisional. Con excepción de un caso<sup>16</sup>, China no hace referencia

<sup>14</sup> Observaciones de China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 8. En particular, China hace referencia al siguiente párrafo de *Estados Unidos / Canadá - Mantenimiento de la suspensión*:

Compartimos el razonamiento del Grupo Especial mencionado y, por tanto, consideramos que las observaciones generales de las Comunidades Europeas no requerían una respuesta concreta del Grupo Especial. Hemos limitado nuestras respuestas a las partes del informe sobre las que las Comunidades Europeas han formulado observaciones específicas, en forma de peticiones precisas de que reconsideremos párrafos concretos. Nos ocupamos de las observaciones generales de las CE en el marco de nuestro reexamen de párrafos concretos.

(Informes del Grupo Especial, *Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 6.17; *Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 6.18 (el resalte es de China)).

<sup>15</sup> Sin resalte en el original.

<sup>16</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 15. A este respecto, observamos que China alega que, "tal vez, el ejemplo más notorio" de que el Grupo Especial no evaluó debidamente las constataciones de la USITC "es cuando el Grupo Especial en esencia admite que la USITC no tenía ninguna

a párrafos específicos del informe provisional sobre los que esté formulando observaciones. En consecuencia, no resulta claro en su comunicación de 9 de junio qué "aspectos concretos" del informe provisional China pide, por medio de sus "observaciones generales", que el Grupo Especial reexamine. En estas circunstancias, consideramos que las "observaciones generales" de China carecen de concreción suficiente y, por lo tanto, no consideramos que estemos obligados a ocuparnos directamente de esas observaciones para cumplir la prescripción establecida en el artículo 15.3 del ESD.<sup>17</sup> Consideramos que el grado de concreción requerido solo se alcanza en las secciones de la comunicación de China de 9 de junio que siguen a las "observaciones generales" de China, cuando China —como ella misma afirma— "presenta observaciones específicas sobre cuestiones discretas del informe provisional".<sup>18</sup> Además, a nuestro modo de ver, ocuparnos directamente de las "observaciones generales" de China —que en gran medida repiten teorías y argumentos jurídicos de las anteriores comunicaciones escritas de esta— daría de hecho a China la oportunidad de volver a plantear cuestiones ya tratadas en el presente procedimiento, lo que queda fuera del alcance de la función limitada de la etapa intermedia de reexamen.<sup>19</sup>

2.11. Observamos además que, en sus subsiguientes observaciones presentadas por escrito, China trata de explicar la conexión entre sus "observaciones generales" y sus "observaciones específicas".<sup>20</sup> Sobre la base de esa conexión, China aduce que el Grupo Especial está obligado a abordar sus "observaciones generales" al responder a sus "observaciones específicas".<sup>21</sup>

prueba obrante en el expediente que estableciera vínculo alguno entre las políticas gubernamentales de China y el supuesto incremento súbito imprevisto de las importaciones y, aun así, concede de todos modos su beneplácito a la constatación de la USITC sobre ese punto (véase el párrafo 7.38 del informe provisional)". A nuestro juicio, la caracterización de China tergiversa la naturaleza y el alcance de las constataciones del Grupo Especial que figuran en los párrafos 7.35-7.45 del informe provisional y, en particular, ignora la importancia de la constatación de la USITC de que la "evolución imprevista de las circunstancias" en cuestión consistió en una serie de acontecimientos. En este contexto, explicamos en el párrafo 7.36 que "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".

<sup>17</sup> Informes de los Grupos Especiales, *Japón - Bebidas alcohólicas II*, párrafo 5.2; *Australia - Salmón*, párrafo 7.3; *Canadá - Mantenimiento de la suspensión*, párrafos 6.16 y 6.17; y *Estados Unidos - Mantenimiento de la suspensión*, párrafo 6.18.

<sup>18</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 5. Véase también, *ibid.*, párrafo 19 ("China pasará ahora a algunas observaciones y sugerencias específicas en relación con aspectos discretos del informe provisional").

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, los informes de los Grupos Especiales, *India - Productos agropecuarios*, párrafo 6.5; y *Rusia - Porcinos (UE)*, párrafos 6.6-6.7. Observamos además que el Grupo Especial encargado del asunto *Indonesia - Productos de hierro o acero* explicó lo siguiente:

Está bien establecido que la etapa intermedia de reexamen del procedimiento de los grupos especiales tiene por objeto permitir a las partes que "presenten observaciones sobre el proyecto de informe del que les ha dado traslado el Grupo Especial, y pidan 'que el Grupo Especial reexamine aspectos concretos del informe provisional'". El proceso de reexamen intermedio no constituye una ocasión para que las partes presenten argumentos acerca de por qué consideran que es incorrecta una 'teoría' concreta en la que supuestamente se haya basado un grupo especial en su informe provisional. Tampoco es la ocasión para que las partes entablen un debate sobre el fondo de la interpretación de las disposiciones jurídicas pertinentes que haya hecho un grupo especial, máxime cuando han intercambiado opiniones sobre el tema durante el procedimiento (como han hecho las partes en la presente diferencia). Los grupos especiales no están obligados a presentar una defensa de sus constataciones y conclusiones durante la etapa intermedia de reexamen. Siempre cabe la posibilidad de plantear las cuestiones de derecho tratadas en el informe de un grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por este en el procedimiento de apelación.

A nuestro juicio, las solicitudes de los reclamantes plantean cuestiones acerca del fondo de nuestro análisis y nuestras constataciones, impugnando el fundamento mismo de nuestras conclusiones, por lo que van más allá del tipo de solicitudes que están debidamente comprendidas en el alcance del proceso de reexamen intermedio previsto en el párrafo 2 del artículo 15 del ESD. Las peticiones que formulan los reclamantes en los párrafos 2.6 a 2.9 de su petición de reexamen intermedio no son que modifiquemos algunos párrafos concretos del informe provisional; en realidad, los reclamantes nos piden que reconsideremos la evaluación objetiva que hemos hecho de las cuestiones tratadas en nuestro informe, y las conclusiones que hemos formulado al respecto.

(Informe del Grupo Especial, *Indonesia - Productos de hierro o acero*, *Addendum*, anexo A-3, párrafos 2.3-2.4).

<sup>20</sup> Observaciones de la China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafos 5-9.

<sup>21</sup> Observaciones de la China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafos 5-9.

Sin embargo, no consideramos que las explicaciones de China relativas a la conexión entre sus "observaciones generales y sus "observaciones específicas" se hayan sometido debidamente al Grupo Especial, ya que no figuran en la comunicación de China de 9 de junio de 2021.

2.12. Además, aunque las explicaciones de China se hubieran sometido debidamente al Grupo Especial, China parece conceder que sus "observaciones generales" pueden ser abordadas a través de sus "observaciones específicas". A este respecto, recordamos que China explica que, en "sus observaciones generales ... se identifican diversos 'aspectos concretos' que se ejemplifican por medio de sus otras 43 observaciones", y que sus "observaciones generales" se formulan "como categorías globales de errores en que había incurrido el Grupo Especial, las cuales se reflejan a continuación en otros errores y omisiones específicos cuya corrección China solicita específicamente".<sup>22</sup> En consecuencia, sobre la base de estas declaraciones, el Grupo Especial estaría abordando las preocupaciones sustantivas planteadas en las "observaciones generales" de China al abordar sus "preocupaciones específicas".

2.13. Dicho esto, pasamos ahora a las "observaciones específicas" China, es decir, su petición de que se reexaminen "aspectos concretos" del informe provisional.

## **2.2 Evolución imprevista de las circunstancias**

### **2.2.1 Párrafo 7.24**

2.14. En relación con el párrafo 7.24, China pide que el Grupo Especial ajuste el texto para reflejar que son los Estados Unidos los que aducen que "la USITC constató que lo que fue imprevisto fue la magnitud del esfuerzo, la rapidez". China pide además que el Grupo Especial suprima la frase "la USITC constató" de la descripción del argumento de los Estados Unidos.<sup>23</sup>

2.15. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China. A su juicio, dado que el Grupo Especial está claramente resumiendo la posición de los Estados Unidos, es innecesario declarar explícitamente que son los Estados Unidos los que aducen que "la USITC constató que 'lo que fue imprevisto fue la magnitud del esfuerzo, la rapidez'".<sup>24</sup> Los Estados Unidos también alegan que es innecesario suprimir la frase "la USITC constató", ya que esa es la posición de los Estados Unidos, que el Grupo Especial ha aceptado en otras partes de su informe.<sup>25</sup>

2.16. Con respecto a la primera consideración de China, hemos revisado el texto para incluir la aclaración solicitada por China. Con respecto a la segunda consideración de China, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la revisión que China solicita es innecesaria, dado que el Grupo Especial está resumiendo el argumento de los Estados Unidos con respecto a la constatación de la USITC.

### **2.2.2 Párrafo 7.31**

2.17. En relación con el párrafo 7.31, China pide que el Grupo Especial ajuste el texto para reflejar mejor su argumento con respecto al aumento de las importaciones procedentes de terceros países distintos de Corea y la relación general entre la supuesta evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones.<sup>26</sup>

2.18. En sus observaciones, los Estados Unidos piden que, en caso de que el Grupo Especial introduzca la revisión solicitada por China, el texto haga referencia a "la prueba del 'vínculo claro' ideada por China".<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Observaciones de la China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafos 3-4. (no se reproducen las notas de pie de página)

<sup>23</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 20.

<sup>24</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 17.

<sup>25</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 18.

<sup>26</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 21.

<sup>27</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 19.

2.19. Hemos revisado el texto del párrafo 7.31 en consonancia con la petición de China y la observación de los Estados Unidos.

### 2.2.3 Párrafo 7.42

2.20. En relación con el párrafo 7.42, China pide que el Grupo Especial añada texto a la nota 105 para aclarar que hace referencia a Corea como ejemplo más obvio del erróneo razonamiento de la USITC, pero no acepta como no controvertidas las constataciones de la USITC relativas a otros países exportadores. China también pide que el Grupo Especial suprima texto que indica que China acepta las constataciones de la USITC sobre estos puntos.<sup>28</sup>

2.21. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China. A su juicio, "China nunca impugnó ninguna de las constataciones fácticas expuestas en el párrafo 7.41 *supra*. Antes bien, China criticó a la USITC por presuntamente haber formulado 'suposiciones' de que los aumentos de las exportaciones procedentes de los países identificados procedían de sociedades afiliadas chinas presentes en esos otros países".<sup>29</sup>

2.22. Hemos decidido no acceder a la petición de China. En los párrafos 291-304 de su segunda comunicación escrita, China cuestiona directamente: a) la relación entre los productores chinos que construyen fábricas fuera de China y la ayuda del Gobierno chino<sup>30</sup>; y b) la "afirmación fáctica [de los Estados Unidos] de que eran de hecho productores chinos establecidos en otros países los que explicaban el aumento de las importaciones procedentes de ese país".<sup>31</sup> Sin embargo, la referencia de la primera frase del párrafo 7.42 a constataciones no cuestionadas guarda relación con constataciones diferentes de la USITC, en concreto las descritas en el párrafo 7.41. Las constataciones a que se hace referencia en el párrafo 7.41 establecen: i) el aumento de la capacidad global de las seis mayores empresas productoras de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino de China; y ii) el aumento de la participación en el consumo aparente en los Estados Unidos de las importaciones procedentes de países en los que sociedades afiliadas chinas añadieron capacidad de fabricación de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino. Como esas constataciones no se impugnan en los párrafos 291-304 de la segunda comunicación escrita de China, consideramos que China no ha demostrado por qué sería apropiado ajustar el texto del párrafo 7.42 y la nota 105 con arreglo a su petición.

### 2.2.4 Párrafo 7.48

2.23. En relación con el párrafo 7.48, China pide que el Grupo Especial añada texto para reflejar mejor su argumento de que la USITC no demostró de manera apropiada que las importaciones aumentaran "por efecto de las obligaciones [...] contraídas" por los Estados Unidos.<sup>32</sup> Los Estados Unidos no formulan observaciones sobre la petición de China.

2.24. Hemos revisado el texto del párrafo 7.48 en consonancia con la petición de China.

### 2.2.5 Párrafo 7.49

2.25. En relación con el párrafo 7.49, China pide que el Grupo Especial añada texto para reflejar con mayor exactitud su argumento de que los Estados Unidos llevan a cabo una racionalización *post hoc* inadmisibles en su defensa del informe de la USITC sobre esta cuestión.<sup>33</sup>

2.26. En sus observaciones, los Estados Unidos piden que, si el Grupo Especial decide incluir las revisiones solicitadas por China, incluya también texto que aclare que está resumiendo el argumento de China.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 22. En apoyo de estas peticiones, China hace referencia a los párrafos 291-304 de su segunda comunicación escrita.

<sup>29</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 20.

<sup>30</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafo 291.

<sup>31</sup> Segunda comunicación escrita de China, párrafos 292-304.

<sup>32</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 23.

<sup>33</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 24.

<sup>34</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 21.

2.27. Hemos revisado el texto del párrafo 7.49 en consonancia con la petición de China y la observación de los Estados Unidos.

### **2.3 Relación de causalidad**

#### **2.3.1 Párrafo 7.64**

2.28. En relación con el párrafo 7.64, China pide que el Grupo Especial utilice una formulación más neutral para caracterizar las constataciones en que se basa la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC, en concreto que el Grupo Especial retire las palabras "significativo/a", "considerable", y "particularmente" de su caracterización.<sup>35</sup>

2.29. En sus observaciones, los Estados Unidos consideran que es apropiado utilizar esos términos, ya que el Grupo Especial está resumiendo las constataciones de existencia de daño grave formuladas por la USITC en su informe, que China no ha impugnado en el presente asunto.<sup>36</sup> Al mismo tiempo, los Estados Unidos no se oponen a la supresión del término "significativo/a" en un caso en que no figura en las constataciones de la USITC.<sup>37</sup>

2.30. El párrafo 7.64 figura en la sección 7.3.1 del informe provisional, en la que se presentan los antecedentes de hecho generales del análisis de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave que llevó a cabo el Grupo Especial. En este contexto, consideramos que es apropiado utilizar la formulación de los Estados Unidos para describir las constataciones subsidiarias en que se basó su determinación de la existencia de daño grave, las cuales constituyen antecedentes de hecho pertinentes para la relación de causalidad. Hemos aclarado la segunda frase del párrafo 7.64 para reflejar este hecho. Además, en consonancia con la sugerencia de los Estados Unidos, hemos suprimido el término "significativo/a" cuando no figura en la constatación de la USITC.

#### **2.3.2 Párrafo 7.66**

2.31. En relación con el párrafo 7.66, China pide que el Grupo Especial inserte texto para dejar claro que China no acepta "incondicionalmente" y "sin reservas" las constataciones de la USITC relativas a la definición del producto, el aumento de las exportaciones ni el daño grave.<sup>38</sup>

2.32. En sus observaciones, los Estados Unidos consideran que la petición de China es innecesaria, ya que el Grupo Especial ha caracterizado correctamente la posición de China.<sup>39</sup>

2.33. Para exponer con mayor claridad la posición de China, hemos insertado una nueva nota (148) que indica que China no acepta la existencia de daño grave, aun cuando en el presente procedimiento no haya impugnado la determinación de la existencia de daño de daño grave formulada por la USITC.

#### **2.3.3 Párrafo 7.80**

2.34. En relación con el párrafo 7.80, China pide que el Grupo Especial revise el texto para reflejar mejor su argumento relativo al hecho de que la USITC no estableció la existencia de una coincidencia general de las tendencias.<sup>40</sup> Los Estados Unidos no formulan observaciones sobre la petición de China.

2.35. Hemos revisado el texto del párrafo 7.80 en consonancia con la petición de China.

---

<sup>35</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 25.

<sup>36</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 23.

<sup>37</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 24.

<sup>38</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 26.

<sup>39</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 25.

<sup>40</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 27.

### 2.3.4 Párrafo 7.83

2.36. En relación con el párrafo 7.83, China pide que el Grupo Especial revise el texto para reflejar plenamente el argumento de China relativo a los requisitos jurídicos para establecer la existencia de una "coincidencia general" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.<sup>41</sup>

2.37. En sus observaciones, los Estados Unidos critican la petición de China por confundir dos de sus afirmaciones y no reflejar adecuadamente lo que China adujo ante el Grupo Especial.<sup>42</sup>

2.38. Hemos decidido no acceder a la petición de China. El objeto del párrafo 7.83 no es resumir plenamente la posición de China en relación con los requisitos jurídicos para establecer la existencia de una "coincidencia general" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Antes bien, el propósito de ese párrafo es examinar aspectos discretos de la posición de China que el Grupo Especial ha identificado como problemáticos. En estas circunstancias, consideramos que el texto adicional propuesto por China es innecesario.

### 2.3.5 Párrafo 7.76

2.39. En relación con el párrafo 7.76, China pide que el Grupo Especial cite informes anteriores del OSD en los que se afirma que "las autoridades competentes no pueden simplemente presumir la existencia de una coincidencia general, sino que están obligadas a 'dar explicaciones suficientes para justificar cómo se ha constatado una coincidencia general de los movimientos'".<sup>43</sup>

2.40. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China. Sostienen que la petición de China "parece constituir un intento de insertar las interpretaciones jurídicas erróneas de la propia China en la descripción que el Grupo Especial hace del razonamiento de este".<sup>44</sup> En cualquier caso, los Estados Unidos observan que, en su informe, el Grupo Especial "claramente entendió que las autoridades competentes están obligadas a explicar sus determinaciones".<sup>45</sup>

2.41. Hemos decidido no acceder a la petición de China. El principio de que las autoridades competentes de un Miembro han de explicar los aspectos pertinentes de su determinación se reconoce y aplica a lo largo de todo el informe provisional (véanse, por ejemplo, la sección 7.1.2 y el párrafo 7.85). Por lo tanto, consideramos innecesario hacer referencia a informes anteriores del OSD en que se afirme que las autoridades competentes han de dar "explicaciones suficientes" para justificar una constatación de "coincidencia general".

### 2.3.6 Párrafo 7.86

2.42. En relación con el párrafo 7.86, China pide que el Grupo Especial refleje plenamente su posición señalando que adujo que la USITC subestimó las tendencias positivas.<sup>46</sup>

2.43. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que el Grupo Especial "ya resume —y aborda— adecuadamente el argumento de China de que la USITC supuestamente desestimó ciertos factores de daño positivos en su análisis de relación de causalidad que figura en la sección 7.3.3.3 del informe provisional".<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 28.

<sup>42</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafos 26-27. Con respecto a esto último, los Estados Unidos observan que China adujo en su segunda comunicación escrita que "corresponde a la autoridad competente establecer la existencia de una coincidencia de las tendencias". (Segunda comunicación escrita de China, párrafos 31-32)

<sup>43</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 29. China hace referencia en particular a los informes de los Grupos Especiales, *India - Productos de hierro y acero*, párrafo 7.248; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.305-10.307.

<sup>44</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 28.

<sup>45</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 28.

<sup>46</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 30.

<sup>47</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 29.

2.44. Hemos decidido no acceder a la petición de China. En consonancia con la objeción de los Estados Unidos, observamos que en la sección 7.3.3.2 del informe provisional se abordan las constataciones de la USITC relativas a la relación entre el aumento de las importaciones y los factores negativos de daño grave. En consecuencia, no consideramos necesario hacer referencia a la posición general de China en relación con las tendencias positivas en el párrafo 7.86.

### **2.3.7 Párrafo 7.91**

2.45. En relación con el párrafo 7.91, China pide que el Grupo Especial suprima la oración en la que se indica que, "al centrarse en el considerable crecimiento del segmento de servicios públicos, China pasa por alto las constataciones de la USITC de que los segmentos residencial y comercial del mercado también crecieron considerablemente durante el período objeto de investigación". A juicio de China, esa oración presenta de manera inexacta su posición, ya que estaba de acuerdo en que hubo crecimiento en los segmentos residencial y comercial.<sup>48</sup>

2.46. En sus observaciones, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial mantenga la oración cuya supresión solicita China. En la medida en que el Grupo Especial acceda al cambio solicitado, los Estados Unidos sugieren sustituir la expresión "pasa por alto" por "no tiene en cuenta".<sup>49</sup>

2.47. Para satisfacer la petición de China, hemos ajustado el texto del párrafo 7.91 de manera que evite causar la impresión de que China no ha reconocido que los segmentos residencial y comercial crecieron durante el período objeto de investigación.

### **2.3.8 Nota 207 (209)**

2.48. En relación con la nota 207 (209), China pide que el Grupo Especial incluya texto para reflejar el contexto en el que admite que la rama de producción nacional competía en el segmento de servicios públicos.<sup>50</sup> Los Estados Unidos no formulan observaciones sobre la petición de China.

2.49. Hemos revisado el texto de la nota 207 (209) en consonancia con la petición de China.

### **2.3.9 Párrafo 7.100**

2.50. En relación con el párrafo 7.100, China pide que el Grupo Especial refleje su argumento de que "es necesario que las autoridades competentes tengan en cuenta las condiciones de competencia aun en el caso de que hayan realizado un único análisis de la relación casual".<sup>51</sup>

2.51. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que el párrafo 7.100 constituye parte del análisis del Grupo Especial y no parece tener por objeto hacer una exposición completa de los argumentos de China.<sup>52</sup>

2.52. Para satisfacer la petición de China, hemos hecho referencia en la nota 210 (212) al argumento de China de que las autoridades competentes están obligadas a "tener en cuenta la existencia y la pertinencia fáctica de segmentos de mercado diferentes" cuando realizan un único análisis de la relación de causalidad. Como observan correctamente los Estados Unidos, el párrafo 7.100 expone la opinión del Grupo Especial sobre la naturaleza del análisis de la relación de causalidad que es necesario cuando las autoridades se ocupan de productos presentes en diversos segmentos y subsegmentos de mercado. En este contexto, no creemos que sea necesario (y consideramos que sería inapropiado) hacer referencia a la posición de China en el cuerpo del texto del párrafo.

### **2.3.10 Notas 189 (191) y 191 (193)**

2.53. En relación con las notas 189 (191) y 191 (193), China pide que el Grupo Especial incluya texto adicional para reflejar su argumento relativo a los factores que afectan a la competencia entre

<sup>48</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafos 31-33.

<sup>49</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 30.

<sup>50</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 34.

<sup>51</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 35.

<sup>52</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 31.

los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados, en concreto con respecto a los diferentes requisitos tecnológicos de los segmentos residencial y comercial (módulos de 60 células) en relación con el segmento de servicios públicos (módulos de 72 células).<sup>53</sup>

2.54. En relación con la nota 189 (191), los Estados Unidos piden que, si el Grupo Especial introduce los cambios solicitados por China, se asegure de reflejar con precisión el argumento de esta.<sup>54</sup> En relación con la nota 191 (193), los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que el Grupo Especial hace referencia a argumentos relativos a la competencia entre los segmentos residencial y comercial, mientras que la petición de China guarda relación con el segmento de servicios públicos.<sup>55</sup>

2.55. Hemos revisado el texto de la nota 189 (191) en consonancia con la petición de China y la observación de los Estados Unidos. También hemos revisado el texto de la nota 191 (193) en consonancia con la petición de China.

#### **2.3.11 Párrafo 7.96**

2.56. En relación con el párrafo 7.96, China pide que el Grupo Especial incluya texto para reflejar su argumento de que "la rama de producción nacional solo participó 'en medida limitada en los proyectos más pequeños', de menos de 10 MW, que representaban 'aproximadamente el 15%-20% del mercado'".<sup>56</sup> Los Estados Unidos no formulan observaciones sobre la petición de China.

2.57. El argumento al que China se refiere aparece en el contexto de su alegación relativa a la no atribución, según la cual "la USITC realizó un análisis insuficiente y contradictorio de la participación de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos".<sup>57</sup> Sin embargo, habida cuenta de los paralelos fácticos entre las alegaciones de China sobre la relación de causalidad y la no atribución relativas al análisis de la competencia en el segmento de servicios públicos realizado por la USITC, hemos revisado el texto de nota 194 (196) para incluir una referencia al argumento de China.

#### **2.3.12 Párrafo 7.103**

2.58. En relación con el párrafo 7.103, China pide que el Grupo Especial incluya texto para reflejar sus argumentos relativos a la distinción entre módulos de 60 y 72 células.<sup>58</sup>

2.59. En sus observaciones, los Estados Unidos indican que, si el Grupo Especial accede a la petición de China, debe incluir también texto para señalar que se trata de un argumento planteado por China y no de una constatación del Grupo Especial.<sup>59</sup>

2.60. El argumento de China relativo a "la distinción entre módulos de 60 y 72 células, así como otras diferencias tecnológicas entre los productos nacionales y los importados" ya está reflejado en el párrafo 7.103. No obstante, para que nuestra exposición sea más completa, hemos decidido satisfacer la petición de China citando en la nota 216 (218) la observación de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 36 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 15.

#### **2.3.13 Párrafo 7.108**

2.61. En relación con el párrafo 7.108, China pide que el Grupo Especial suprima la oración en la que se indica que China "no menciona que los compradores también citaron los 'precios de importación más bajos' como una razón para la disminución de las compras de productos

---

<sup>53</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 36.

<sup>54</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 32.

<sup>55</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 33.

<sup>56</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 37.

<sup>57</sup> Segunda comunicación escrita de China, sección III.B.1.

<sup>58</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 38.

<sup>59</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 34.

fotovoltaicos de silicio cristalino originarios de los Estados Unidos".<sup>60</sup> Según China, esa "es una descripción del argumento de China no ajustada a los hechos, porque China de hecho sí reconoció que los precios eran un factor que influía en las decisiones de los compradores. El argumento de China es que el precio 'no fue ni el único factor, ni el factor más importante'".<sup>61</sup>

2.62. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la supresión solicitada por China. Los Estados Unidos señalan que la frase en cuestión es una conclusión del Grupo Especial, y también que la justificación de China para su petición "pasa por alto el hecho de que, al examinar la respuesta a la pregunta sobre los cambios en las pautas de compra, China solo señaló razones de los compradores distintas del precio para la disminución de las compras de productos de origen estadounidense, cuando, de hecho, los compradores también informaron de los bajos precios como una 'razón citada muy frecuentemente'".<sup>62</sup> No obstante, los Estados Unidos consideran que el Grupo Especial podría responder a la petición de China simplemente suprimiendo la frase "China no menciona que" de la oración en cuestión.<sup>63</sup>

2.63. En respuesta, observamos que China señala correctamente que ha reconocido que en sus comunicaciones los compradores citaron los precios más bajos de las importaciones como una razón para el descenso de las compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino originarios de los Estados Unidos. Sin embargo, China no nos ha indicado en qué parte de sus argumentos contra la constatación de la USITC de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados eran intercambiables reconoció ese hecho. En consecuencia, consideramos que sigue siendo exacto observar en el párrafo 7.108 que "China no menciona que 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". No obstante, para evitar causar una impresión equivocada en relación con la posición general de China, hemos decidido satisfacer la petición de China adoptando la revisión sugerida por los Estados Unidos.

#### **2.3.14 Párrafo 7.129**

2.64. En relación con el párrafo 7.129, China pide que el Grupo Especial sustituya el término "exposición" por "argumentos".<sup>64</sup> China también pide que el Grupo Especial incluya el término "aún" en la última frase del párrafo, antes de "perdió ventas".<sup>65</sup> Los Estados Unidos no hacen observaciones sobre esta petición.

2.65. Hemos revisado el texto del párrafo 7.129 en consonancia con la petición de China.

#### **2.3.15 Párrafo 7.130**

2.66. En relación con el párrafo 7.130, China pide que el Grupo Especial señale que China "alegó que hubo un aumento de los envíos de la rama de producción nacional, y que su argumento es que la rama de producción nacional no perdió ventas, sino que, más bien, no creció al ritmo del mercado".<sup>66</sup>

2.67. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China. Según los Estados Unidos, "China no reconoce que, en este párrafo, el Grupo Especial está resumiendo los argumentos de China con respecto a la constatación de la USITC de que las importaciones impidieron a la rama de producción ampliar su capacidad. Con respecto a esta cuestión, China no señaló el aumento de

<sup>60</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 39.

<sup>61</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 39. En respaldo de su petición, China hace referencia a las observaciones de China sobre las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas 37 y 41 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafos 16 y 26; la respuesta de China a la pregunta 39 del Grupo Especial de la tercera serie, párrafo 46; y la respuesta de China a la pregunta 7 del Grupo Especial de la segunda serie.

<sup>62</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 35.

<sup>63</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 36.

<sup>64</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 40.

<sup>65</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 41.

<sup>66</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 42.

los envíos de la rama de producción, que es pertinente para sus argumentos relativos a la pérdida de participación en el mercado examinados en el párrafo precedente".<sup>67</sup>

2.68. Hemos decidido no acceder a la petición de China. Los Estados Unidos observan correctamente que las adiciones solicitadas no guardan relación con el argumento de China relativo a la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones impidió que la rama de producción nacional ampliara su capacidad.

### **2.3.16 Párrafo 7.147**

2.69. En relación con el párrafo 7.147, China pide en primer lugar que el Grupo Especial incluya texto para reflejar que China señaló expresamente que no aceptaba las constataciones de existencia de daño grave formuladas por la USITC, aun cuando no impugne esas constataciones en la presente diferencia. China pide además que el Grupo Especial "deje claro" que "las constataciones relativas a la existencia de 'daño grave' y 'relación de causalidad' son constataciones separadas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, y que el Grupo Especial está obligado a hacer una evaluación objetiva de las constataciones de la USITC relativas a la causalidad".<sup>68</sup>

2.70. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a las peticiones de China. A su juicio, el Grupo Especial actúa correctamente al señalar que China no ha impugnado la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC.<sup>69</sup> Los Estados Unidos afirman que las otras peticiones de China están fuera de lugar, ya que el Grupo Especial no está examinando las obligaciones jurídicas pertinentes, y en otras partes de su informe deja claro que su función es realizar una "evaluación objetiva".<sup>70</sup>

2.71. En relación con el primer aspecto de la petición de China, hemos revisado el texto de la nota 329 (331) para dejar meridianamente clara la posición de China sobre la determinación de la existencia de daño grave. Hemos decidido no acceder a los restantes aspectos de la petición de China, ya que las opiniones de esta sobre las obligaciones jurídicas aplicables no guardan relación directa con la observación que el Grupo Especial formula en el párrafo 7.147.

### **2.3.17 Párrafo 7.183**

2.72. En relación con el párrafo 7.183, China pide que el Grupo Especial revise el texto para reflejar mejor su argumento de que fue inadecuado que la USITC reconociera 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. A su juicio, esto es particularmente cierto porque se ha suprimido tanta información de la versión no confidencial del informe definitivo de la USITC que la explicación resulta deficiente y ambigua.<sup>71</sup> Los Estados Unidos no formulan observaciones sobre la petición de China.

2.73. Hemos revisado el texto del párrafo 7.183 en consonancia con la petición de China.

## **2.4 No atribución**

### **2.4.1 Párrafo 7.200**

2.74. En relación con el párrafo 7.200, China pide que el Grupo Especial haga referencia explícitamente a su argumento de que "no se presentó una explicación razonada y adecuada suficiente con respecto a algunos de los factores de daño, que se descartaron con simples referencias a los argumentos de los solicitantes, sin un análisis real".<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 37.

<sup>68</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 43.

<sup>69</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 38.

<sup>70</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafos 39-40.

<sup>71</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 44.

<sup>72</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 45.

2.75. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que China no ha aportado una cita que respalde su argumento. Los Estados Unidos también sostienen que la petición de China tendría como consecuencia una caracterización errónea de las explicaciones de la USITC.<sup>73</sup>

2.76. Hemos decidido no acceder a la petición de China. El párrafo 7.200 no tiene por objeto presentar un panorama completo de los argumentos de China con respecto a las constataciones de la USITC relativas a los supuestos errores de la rama de producción nacional. Antes bien, el párrafo 7.200 guarda relación, de manera más restringida, con los argumentos de China que critican la forma en que la USITC sopesó pruebas que contradecían sus constataciones. En estas circunstancias, consideramos innecesario reflejar el argumento adicional de China relativo a las explicaciones que dio la USITC de sus constataciones.

#### **2.4.2 Párrafo 7.201**

2.77. En relación con el párrafo 7.201, China pide que el Grupo Especial refleje explícitamente su posición de que el artículo 11 del ESD exige "un análisis crítico de las constataciones alcanzadas por la autoridad investigadora".<sup>74</sup>

2.78. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China, alegando que "ampliaría el análisis de lo que constituye una 'evaluación objetiva' en el sentido del artículo 11 del ESD realizado por el Grupo Especial", y que también es innecesaria habida cuenta de la sección 7.1.2 (Norma de examen).<sup>75</sup>

2.79. Hemos decidido no acceder a la petición de China. En consonancia con la observación de los Estados Unidos, la norma de examen aplicable se expone en la sección 7.1.2 del informe provisional. En consecuencia, no consideramos necesario incluir ninguna explicación adicional sobre esa norma en el párrafo 7.201.

#### **2.4.3 Párrafo 7.202**

2.80. En relación con el párrafo 7.202, China sostiene que "el Grupo Especial parece dar carta blanca a las autoridades investigadoras para hacer caso omiso, a su discreción, de gran parte de las pruebas presentadas".<sup>76</sup> Sobre esa base, China pide que el Grupo Especial refleje explícitamente su posición de que "las autoridades investigadoras deben presentar explicaciones y análisis que demuestren que su investigación es sólida y coherente incluso cuando se tienen en cuenta esas pruebas omitidas", y que "las pruebas omitidas no deben dar lugar a explicaciones alternativas verosímiles".<sup>77</sup>

2.81. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China, y adoptan la posición de que el Grupo Especial ha explicado y aplicado debidamente la norma de examen, y que la petición de China parece basarse en una interpretación errónea del análisis del Grupo Especial que figura en el párrafo 7.202.<sup>78</sup>

2.82. Hemos decidido no acceder a la petición de China. La última frase del párrafo 7.202 del informe provisional establece que, "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". Como esta declaración refleja tanto la norma de examen como la carga de la prueba aplicables en el presente procedimiento, contrariamente a la alegación de China no consideramos que el Grupo Especial esté dando carta blanca a las autoridades competentes para hacer caso omiso, a su discreción, de una gran parte de las pruebas presentadas. Además, recordamos que la norma general de que las autoridades competentes están obligadas a

---

<sup>73</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 41.

<sup>74</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 46.

<sup>75</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 42.

<sup>76</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 47.

<sup>77</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 47.

<sup>78</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafos 43-44.

explicar los aspectos pertinentes de su determinación se reconoce y aplica a lo largo de todo el informe provisional.

#### 2.4.4 Párrafo 7.208

2.83. En relación con el párrafo 7.208, China pide al Grupo Especial que haga referencia a las diferencias entre los segmentos de mercado, en particular en lo que concierne al volumen de demanda. China también pide que el Grupo Especial haga referencia a sus argumentos relativos al "nivel de especialización de cada segmento de mercado", la "falta de inversiones de la rama de producción nacional" y el hecho de que las importaciones de la rama de producción nacional se utilizaron para satisfacer necesidades de los clientes.<sup>79</sup>

2.84. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que no refleja adecuadamente los argumentos que China cita. Los Estados Unidos observan que el párrafo citado indica que China adujo que la rama de producción nacional no "tenía la oferta de productos necesaria para competir eficazmente", y no que la rama de producción nacional careciera "del nivel de especialización requerido".<sup>80</sup>

2.85. En relación con el primer aspecto de la petición de China, hemos revisado el texto del párrafo 7.208 para reflejar que la demanda aumentó en el segmento de servicios públicos durante el período objeto de investigación. En relación con el segundo aspecto de la petición de China, observamos que algunos de los argumentos adicionales a los que China se refiere aparecen en la sección II de su segunda comunicación escrita, en la que se aborda la determinación de la existencia de relación de causalidad formulada por la USITC. Por lo tanto, hemos decidido revisar el párrafo 7.208 para hacer referencia a los argumentos de China que guardan relación con el análisis de la no atribución realizado por la USITC (en concreto, los argumentos que figuran en los párrafos 152 y 156 de su segunda comunicación escrita).

#### 2.4.5 Párrafo 7.212

2.86. En relación con el párrafo 7.212, China sostiene que el Grupo Especial caracterizó erróneamente su argumento y pide que el Grupo Especial aclare que la posición de China es que la "rama de producción nacional estaba especializada en otros segmentos de mercado (residencial, comercial) y, por lo tanto, no podía aprovechar el aumento de la demanda experimentado en el segmento de mercado de servicios públicos".<sup>81</sup>

2.87. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China y sostienen que el Grupo Especial caracteriza correctamente el argumento de China. En consecuencia, los Estados Unidos sostienen que no hay ninguna inexactitud en la frase identificada en la petición de China.<sup>82</sup>

2.88. Hemos decidido no acceder a la petición de China. La petición de China dificulta desvirtúa la observación que hace el Grupo Especial en el párrafo 7.212, que es rechazar de manera circunscrita la idea de que la USITC estuviera obligada a concluir que la rama de producción nacional hizo la "elección empresarial deliberada" de *evitar* competir en el segmento de servicios públicos. El Grupo Especial basa esa constatación en las pruebas obrantes en el expediente descritas en el párrafo 7.211, que demostraban que la rama de producción nacional de hecho sí compitió en el segmento de servicios públicos.

2.89. Aunque China aduce que la decisión de la rama de producción nacional de *centrarse* en los segmentos residencial y comercial la hizo no competitiva en el segmento de servicios públicos, el Grupo Especial aborda y rechaza ese argumento en el párrafo 7.213. Hemos ajustado el texto del párrafo 7.213 para aclarar este punto.

---

<sup>79</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 48.

<sup>80</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 45.

<sup>81</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 49.

<sup>82</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 46.

#### 2.4.6 Nota 448 (451)

2.90. En relación con la nota 448 (451), China sostiene que su argumento 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 teniendo en cuenta los costos de puesta en marcha y la tecnología diferente que implicaba, está respaldado por los hechos que se exponen en el informe definitivo del personal de la USITC en relación con los resultados financieros de la rama de producción nacional. Sobre esa base, China pide que el Grupo Especial revise el texto para reflejar que no le convence el argumento China, en lugar de afirmar que "China se basa en suposiciones". China alega que ese "lenguaje desconsiderado" es inapropiado.<sup>83</sup>

2.91. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que esta no indica en qué parte del informe definitivo del personal de la USITC se abordaron los costos de puesta en marcha de la rama de producción. En consecuencia, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial constató correctamente que "la USITC habría incurrido en especulaciones si hubiera evaluado la adición de capacidad a la luz de los costos de puesta en marcha".<sup>84</sup>

2.92. Hemos revisado el texto de la nota 448 (451) en consonancia con la petición de China.

#### 2.4.7 Párrafos 7.216-7.218

2.93. China sostiene que el Grupo Especial omite el principal argumento de China en relación con la calidad del producto, a saber, que "la calidad era un factor importante y muchos de los compradores se quejaron de la calidad o adujeron que era un factor que determinaba su fuente de suministro (importada frente a nacional), o que ponía final a las compras a proveedores nacionales". Sobre esa base, China pide al Grupo Especial que incluya esos argumentos en un párrafo al comienzo de su resumen de los argumentos de China.<sup>85</sup>

2.94. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China. Los Estados Unidos sostienen que el párrafo solicitado es innecesario, dado que los argumentos de China sobre la calidad ya se resumen en el párrafo 7.218. Los Estados Unidos también sostienen que China tampoco resume con exactitud sus argumentos.<sup>86</sup>

2.95. Los Estados Unidos observan correctamente que los argumentos de China relacionados con la calidad se resumen en el párrafo 7.218. En estas circunstancias, hemos revisado el párrafo 7.218 para hacer referencia explícita al argumento de China de que la USITC no analizó de manera apropiada la calidad de los productos. A consecuencia de estas revisiones, hemos modificado el párrafo 7.227 para abordar el argumento de China relativo a las pruebas que demuestran la importancia general de la calidad del producto.

#### 2.4.8 Párrafo 7.217

2.96. En relación con el párrafo 7.217, China sostiene que el resumen del Grupo Especial no incluye el argumento de China relativo a "la estrecha relación entre la continua innovación tecnológica y el descenso de los costos, que era una dinámica competitiva esencial en la rama de producción, ni el hecho de que China hizo referencia a pruebas específicas que demostraban que la rama de producción nacional no innovaba suficientemente".<sup>87</sup>

2.97. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China alegando que los argumentos que China trata de insertar están fuera de lugar en el contexto del párrafo.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 50.

<sup>84</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 47.

<sup>85</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 51.

<sup>86</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafos 48-51.

<sup>87</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 52.

<sup>88</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 52.

2.98. Hemos decidido no acceder a la petición de China. El párrafo 7.217 ya indica que China aduce 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". Consideramos que esta declaración refleja de manera apropiada el argumento de China relativo a la innovación tecnológica y el costo. Además, no consideramos necesario hacer referencia a argumentos de China que aparecen en secciones de sus comunicaciones en las que se abordan otras cuestiones.<sup>89</sup>

#### 2.4.9 Párrafo 7.218

2.99. En relación con el párrafo 7.218, China pide que el Grupo Especial haga referencia explícitamente a su argumento de que "algunos de los productores nacionales fracasaron en su intento de obtener certificación o perdieron su condición de productor aprobado ante algunos de los mayores compradores, y que en el informe definitivo de la USITC simplemente se abordaban casos aislados de exclusión, haciendo caso omiso de otras pruebas".<sup>90</sup>

2.100. En sus observaciones, los Estados Unidos recomiendan que, si el Grupo Especial incluye la oración a la que se hace referencia en la petición de China, refleje con mayor exactitud el argumento de esta.<sup>91</sup>

2.101. Hemos modificado el texto del párrafo 7.218 para reflejar el argumento de China y las revisiones sugeridas por los Estados Unidos por motivos de exactitud.<sup>92</sup>

#### 2.4.10 Párrafo 7.219

2.102. En relación con el párrafo 7.219, China pide que el Grupo Especial haga referencia explícitamente a su argumento de que "algunos financieros rehusaron proporcionar financiación para proyectos de gran escala salvo que los proveedores estuvieran clasificados como proveedores de nivel 1", lo que implicaba que los proveedores nacionales sin financiabilidad suficiente "no podían participar en proyectos de gran escala, que normalmente tenían lugar en el segmento de servicios públicos".<sup>93</sup>

2.103. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China. A su juicio, la propuesta de China carece de precisión en comparación con los argumentos que cita.<sup>94</sup>

2.104. Hemos revisado el texto del párrafo 7.219 en consonancia con la petición de China. No compartimos la preocupación de los Estados Unidos de que la propuesta de China carece de precisión.

#### 2.4.11 Nota 477 (484)

2.105. En relación con la nota 477 (484), China pide que el Grupo Especial incluya una descripción más detallada de la declaración jurada de Craig Cornelius, Presidente de NRG Renewables.<sup>95</sup>

<sup>89</sup> En consonancia con la observación de los Estados Unidos, consideramos que la referencia de China a su argumento que figura en el párrafo 156 de su segunda comunicación escrita está fuera de lugar, ya que ese párrafo aparece en la sección III.B.1 de su segunda comunicación escrita ("La USITC realizó un análisis insuficiente y contradictorio de la participación de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos").

<sup>90</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 53.

<sup>91</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 53.

<sup>92</sup> A este respecto, consideramos que los Estados Unidos señalan correctamente que China solo adujo que un productor nacional (SolarWorld) fue excluido por un productor (NEXTracker). (Segunda comunicación escrita de China, párrafo 163; y escrito anterior a la audiencia presentado por la SEIA (Prueba documental CHN-20), páginas 77-78).

<sup>93</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 54.

<sup>94</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 54.

<sup>95</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 55.

2.106. En sus observaciones, los Estados Unidos piden que, si el Grupo Especial introduce los cambios solicitados por China, se asegure de que la descripción de la declaración jurada sea exacta.<sup>96</sup>

2.107. Hemos revisado la nota 477 (484) para incluir una descripción más detallada del párrafo 12 de la declaración jurada, al que China hace referencia en el párrafo 164 y la nota 281 de su segunda comunicación escrita. Dado que China no hace referencia al párrafo 27 de la declaración jurada, no hemos incluido ninguna información de ese párrafo en nuestra revisión.

#### 2.4.12 Párrafo 7.227

2.108. En relación con el párrafo 7.227, China pide que el Grupo Especial elimine la referencia a la "lectura inexacta del expediente", sobre la base de que, en el curso del procedimiento, China reconoció que la USITC había constatado 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".<sup>97</sup> Los Estados Unidos no formulan observaciones sobre la petición de China.

2.109. Hemos modificado el párrafo 7.227 en consonancia con la petición de China.

#### 2.4.13 Nota 488 (495)

2.110. En relación con la nota 488 (495), China pide que el Grupo Especial revise el texto para evitar que se dé a entender, "induciendo a error", que "China trató de contrarrestar pruebas relativas a SolarWorld con pruebas relativas a Suniva".<sup>98</sup> China alega que su argumento era más complejo, ya que adujo en su declaración inicial en la segunda reunión sustantiva que "la clasificación de SolarWorld por EuPD Research no fue suficientemente contrastada ni situada en contexto (ya que guardaba relación con instaladores que operaban únicamente en los segmentos residencial y comercial y no el de servicios públicos, en el que estaban presentes los promotores)".<sup>99</sup> China alega además que "señaló otras pruebas en contrario obrantes en el expediente que consistían en la evaluación independiente de otros productores nacionales, y que suscitarían dudas sobre la constatación más amplia relativa a la calidad ofrecida por la rama de producción nacional".<sup>100</sup>

2.111. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China, ya que consideran que el Grupo Especial afirmó correctamente que China se apoyó en pruebas relativas a Suniva para cuestionar que la USITC se apoyara en el informe de EuPD que clasificaba los productos fotovoltaicos de silicio cristalino de SolarWorld como la marca más comprada por los instaladores estadounidenses. Los Estados Unidos sostienen además que China caracteriza erróneamente los argumentos a los que hace referencia en sus observaciones sobre las otras pruebas en contrario obrantes en el expediente.<sup>101</sup>

2.112. Hemos decidido no acceder a la petición de China. No consideramos que el Grupo Especial induzca a error en modo alguno al señalar que "el argumento de China de que la USITC no contrastó las pruebas relativas a la clasificación de *SolarWorld* con pruebas en contrario se basa principalmente en pruebas de que los productos de *Suniva* tenían propiedades de uso y empleo deficientes". De hecho, eso es precisamente lo que China hace en el párrafo 88 de sus observaciones sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial de la primera serie. China también hace referencia a su argumento de que "la clasificación de SolarWorld por EuPD Research no fue suficientemente contrastada ni situada en contexto (ya que guardaba relación con instaladores que operaban únicamente en los segmentos residencial y comercial y no el de servicios públicos, en el que estaban presentes los promotores)". Sin embargo, el Grupo Especial abordó precisamente ese argumento en la misma nota, lo que socava la afirmación de China de que el Grupo Especial pasó por alto la complejidad de su argumento. Por último, observamos que China alega que "señaló otras pruebas en contrario obrantes en el expediente que consistían en la

---

<sup>96</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 55.

<sup>97</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 56.

<sup>98</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 57.

<sup>99</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 57.

<sup>100</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 57.

<sup>101</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 56.

evaluación independiente de otros productores nacionales, y que suscitarían dudas sobre la constatación más amplia relativa a la calidad ofrecida por la rama de producción nacional". Sin embargo, en última instancia esas pruebas no son pertinentes en relación con el párrafo al que se refiere la nota 488 (495), que guarda relación con el hecho de que la USITC se apoyara en la clasificación de SolarWorld. El Grupo Especial aborda en el párrafo 7.228 la pertinencia de cualquier prueba limitada obrante en el expediente que indique que la rama de producción nacional no tenía una trayectoria perfecta en lo que concierne a la calidad de los productos.

#### 2.4.14 Párrafo 7.229

2.113. En relación con el párrafo 7.229, China pide que el Grupo Especial retire los "rudos términos relativos a los argumentos de China", y hace referencia específica a las palabras "especula" y "selectiva". China argumenta que, "en lugar de en 'especulaciones', los argumentos de China se basaban en pruebas específicas obrantes en el expediente que demostraban la necesidad de que los productores nacionales importaran, dada su incapacidad de cumplir los pedidos de los clientes". China sostiene además que "las pruebas de que los productores nacionales dependían de productos importados eran amplias, y no 'ocasionales'".<sup>102</sup>

2.114. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China. Los Estados Unidos consideran que el Grupo Especial actúa correctamente al observar que China especula cuando aduce que el hecho de que los productores nacionales tenían que importar por su incapacidad de cumplir los pedidos significa que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales tenían "deficiencias técnicas y de calidad", la cual, a juicio de los Estados Unidos, es "una razón totalmente diferente para importar un producto".<sup>103</sup>

2.115. Hemos revisado el párrafo 7.229 en consonancia con la petición de China.

#### 2.4.15 Nota 493 (500)

2.116. En relación con la nota 493 (500), China pide que el Grupo Especial suprima la palabra "solo" de la oración que indica que "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". China argumenta que esa prueba confirma la veracidad de su argumento de que la financiabilidad era pertinente. China argumenta además que, "en la medida en que esos importadores participaban en el segmento de servicios públicos, sus informes sobre la especial atención de los compradores a la financiabilidad serían de particular importancia al explicar la dinámica de la competencia en el segmento de servicios públicos y la limitada participación de la rama de producción nacional".<sup>104</sup>

2.117. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China y no ven ninguna razón para suprimir la palabra "solo".<sup>105</sup>

2.118. Hemos decidido no acceder a la petición de China. La USITC recibió respuestas de los importadores al cuestionario que contenían datos utilizables de 56 empresas estadounidenses que, a su juicio, representaban el 83% de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de todas las fuentes realizadas durante 2016.<sup>106</sup> En este contexto, no creemos que sea inexacto o induzca a error por otro motivo utilizar la palabra "solo" en la nota 493 (500).

<sup>102</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 58.

<sup>103</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 57.

<sup>104</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 59.

<sup>105</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 58.

<sup>106</sup> Informe definitivo del personal de la USITC (Prueba documental CHN-3), página I-41. Véanse también, *ibid.*, las páginas V-16-V-17 y el cuadro V-8 (donde se informa de las opiniones de 47 importadores sobre la intercambiabilidad de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en los Estados Unidos y en otros países, así como las opiniones de 45 importadores sobre la importancia de los factores distintos del

#### 2.4.16 Párrafo 7.233

2.119. En relación con el párrafo 7.233, China pide que el Grupo Especial haga referencia explícitamente a su argumento de que la "USITC no abordó las amplias pruebas obrantes en el expediente que reflejaban las múltiples reclamaciones de los compradores en sus operaciones con la rama de producción nacional".<sup>107</sup>

2.120. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a los cambios solicitados por China sobre la base de que son innecesarios y porque el Grupo Especial no "ignoró el argumento principal de China". No obstante, los Estados Unidos sugieren que, si el Grupo Especial hace los cambios propuestos por China, refleje con exactitud lo que China argumentó.<sup>108</sup>

2.121. Hemos revisado el texto del párrafo 7.233 en consonancia con la petición de China y la observación de los Estados Unidos.

#### 2.4.17 Párrafos 7.235 y 7.236

2.122. En relación con los párrafos 7.235 y 7.236, China pide que el Grupo Especial haga referencia explícitamente a "la norma que realmente el Grupo Especial debería haber abordado en su examen".<sup>109</sup>

2.123. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a las peticiones de China. En relación con el párrafo 7.235, los Estados Unidos observan que la segunda frase refleja la conclusión con respecto a la no atribución alcanzada por el Grupo Especial, después de constatar que China no demostró que fuera inapropiado que la USITC constatará que la rama de producción nacional no sufrió problemas generalizados de servicio y entrega.<sup>110</sup>

2.124. En relación con el párrafo 7.236, los Estados Unidos sostienen que China está tratando de cambiar la norma de examen. A su juicio, todo lo que se exige de las autoridades competentes es que "publiquen un informe que contenga un análisis detallado del caso que explique las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que haya llegado sobre las cuestiones pertinentes". Eso no "exige una refutación de cada argumento o subcomponente de un argumento", y "el hecho de que puedan haberse formulado otras teorías que podrían ser verosímiles no significa que la autoridad no haya cumplido su obligación de presentar explicaciones razonadas y adecuadas".<sup>111</sup>

2.125. Hemos decidido no acceder a la petición de China. Como cuestión inicial, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la segunda frase del párrafo 7.235 refleja la conclusión del Grupo Especial que se sigue de su constatación (anticipada en la primera frase) de que China no ha demostrado que fuera inapropiado que la USITC constatará que la rama de producción nacional no sufrió problemas "generalizados" de servicio y entrega.

2.126. Con respecto a los demás aspectos de la petición de China, observamos que la norma de examen aplicable se describe en la sección 7.1.2 del informe provisional. Observamos además que en el párrafo 7.194 el Grupo Especial describe la obligación de no atribución establecida en la segunda frase del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias y señala específicamente que, "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".

---

precio en la competencia por las ventas entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en los Estados Unidos y en otros países).

<sup>107</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 60.

<sup>108</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 59.

<sup>109</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 61.

<sup>110</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 60.

<sup>111</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 61.

2.127. De conformidad con esa norma, en el párrafo 7.202 el Grupo Especial expone la cuestión analítica pertinente para su evaluación de las alegaciones de China relativas a los supuestos errores de la rama de producción nacional: "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".

2.128. Sobre la base de lo que antecede, consideramos que hemos sido claros en lo que concierne a la norma de examen aplicada en el informe provisional, y específicamente en nuestra evaluación de las alegaciones de China relativas al análisis de los supuestos errores de la rama de producción nacional realizado por la USITC. En consecuencia, no consideramos que la petición de China de aclaraciones adicionales sea necesaria.

#### **2.4.18 Párrafo 7.238 y notas 514 (522) y 518 (526)**

2.129. En relación con el párrafo 7.238, China pide que el Grupo Especial elimine el término "significativo" al caracterizar el número de alegaciones de los declarantes relativas a los problemas de servicio y entrega abordadas por los solicitantes. Además, en relación con la nota 514 (522), China pide que el Grupo Especial elimine la expresión "la mayoría" al caracterizar el número de respuestas de los solicitantes a las reclamaciones de los compradores que figuran en las versiones no confidenciales de los escritos de los solicitantes posteriores a la audiencia. Por último, en relación con la nota 518 (526), China pide que el Grupo Especial incluya el término "varias" en su caracterización de las respuestas de los solicitantes a las reclamaciones de los compradores que China define como "los mayores". Según China, estas revisiones son necesarias para evitar que se dé a entender "que la gran mayoría de las reclamaciones de los compradores fue abordada por los solicitantes, pese a que ese no es el caso, como demuestra la nota 515 del informe provisional, en la que se trataron múltiples declaraciones juradas que contenían diversas reclamaciones que los solicitantes no abordaron".<sup>112</sup>

2.130. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que restan importancia de manera inapropiada a las constataciones del Grupo Especial relativas a las respuestas de los solicitantes a las reclamaciones de los compradores.<sup>113</sup>

2.131. Hemos decidido no acceder a la petición de China relativa al párrafo 7.238. La nota 515 (523) hace referencia a cinco declaraciones juradas a las que los solicitantes no respondieron en sus comunicaciones públicas. Sin embargo, de las versiones públicas de los escritos posteriores a la audiencia de los solicitantes se desprende que se dio respuesta a al menos ocho reclamaciones de compradores, en concreto las de DEPCOM, California Solar Systems, Borrego, Sunrun, NEXTracker, Siflab, NRG Energy y Sunpower.<sup>114</sup> En estas circunstancias, no consideramos que sea inexacto afirmar en el párrafo 7.238 que los solicitantes respondieron a un número "significativo" de reclamaciones de los compradores.

2.132. En relación con la nota 514 (522), hemos sustituido la expresión "la mayoría" por "algunas" para satisfacer la petición de China.

2.133. En relación con la nota 518 (526), observamos que, en el párrafo 145 de la respuesta de China a la pregunta 13 del Grupo Especial de la segunda serie, China aduce que "esos compradores reclamantes eran algunos de los mayores", y hace referencia específicamente a NextTracker, DEPCOM, California Solar Systems, Borrego, NRG Energy y Sunrun. Como los solicitantes parecen haber respondido a las reclamaciones de esos compradores en sus escritos posteriores a la audiencia, no consideramos necesario incluir el término "varias" al caracterizar las respuestas de los solicitantes a las reclamaciones de los compradores que China define como "los mayores". Hemos revisado la nota 518 (526) para reflejar con mayor exactitud los argumentos de China sobre esta cuestión.

---

<sup>112</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 62.

<sup>113</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 62.

<sup>114</sup> Escrito posterior a la audiencia presentado por SolarWorld relativo al daño (Prueba documental USA-16), prueba 1, páginas 5-21; y escrito posterior a la audiencia presentado por Suniva relativo al daño (Prueba documental USA-17), prueba 9, páginas 4-8.

#### 2.4.19 Párrafo 7.239

2.134. En relación con el párrafo 7.239, China pide que el Grupo Especial haga referencia a su argumento de que "los compradores reclamantes eran de hecho los mayores compradores en volumen de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, ya que la mayor parte de ellos operaba en el segmento de servicios públicos".<sup>115</sup>

2.135. En sus observaciones, los Estados Unidos sostienen que las adiciones solicitadas por China son innecesarias a la luz de la nota 518 (526), en la que figura el mismo argumento.<sup>116</sup>

2.136. Hemos decidido no acceder a la petición de China. Como se ha indicado *supra*, hacemos referencia explícitamente al argumento de China en la nota 518 (526). En consecuencia, aparte de las aclaraciones expuestas *supra*, no consideramos necesario hacer referencia con mayor detalle al argumento de China.

#### 2.4.20 Nota 517 (525)

2.137. En relación con la nota 517 (525), China pide que, para "presentar una descripción exacta del expediente fáctico", el Grupo Especial indique "los segmentos de mercado en que operan los declarantes que respondieron al cuestionario, y el hecho de que la mayoría de esos 106 declarantes que respondieron al cuestionario no operaban en el segmento de servicios públicos".<sup>117</sup>

2.138. En sus observaciones, los Estados Unidos sostienen que, si el Grupo Especial revisa la nota 517 (525) con arreglo a la petición de China, refleje correctamente la cita pertinente (página I-44 del informe definitivo del personal de la USITC).<sup>118</sup>

2.139. Hemos decidido no acceder a la petición de China. La información relativa a los segmentos de mercado en que operaban los declarantes que respondieron al cuestionario no es directamente pertinente en relación con la observación que se hace en la nota 517 (525), a saber, que la mayoría de los compradores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino no comunicó problemas de servicio y entrega.

#### 2.4.21 Párrafo 7.246

2.140. En relación con el párrafo 7.246, China pide que el Grupo Especial haga referencia a su argumento de que, "aunque la USITC admitió que los incentivos estaban concebidos para que se redujeran a lo largo del tiempo, no llevó a cabo un análisis de la evolución de los incentivos y su relación con los precios de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino".<sup>119</sup> China pide además que el Grupo Especial haga referencia a su argumento de que "ciertos programas dirigidos específicamente al sector residencial y comercial, en el que se centró la rama de producción nacional (o destinados a la propia rama de producción nacional), habían expirado".<sup>120</sup> Los Estados Unidos no formulan observaciones sobre la petición de China.

2.141. Hemos revisado el texto del párrafo 7.246 y la nota 535 (543) en consonancia con la petición de China.

#### 2.4.22 Nota 562 (570)

2.142. En relación con la nota 562 (570), China pide que el Grupo Especial haga referencia a su argumento que "destacaba que los tres segmentos de mercado no experimentaron niveles de crecimiento similares", y que también mencione que "el aumento de la demanda previsto benefició particularmente al segmento de servicios públicos, en el que se centraron los importadores y que

---

<sup>115</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 63.

<sup>116</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 63.

<sup>117</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 64.

<sup>118</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 64.

<sup>119</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 65.

<sup>120</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 65.

era el mayor en porcentaje de capacidad instalada en 2016".<sup>121</sup> China parece justificar estas peticiones sobre la base de la aclaración de que "no adujo que la prórroga [de la bonificación fiscal federal de las inversiones] no tuviera ningún efecto positivo en la rama de producción nacional, sino que favoreció principalmente a los importadores que tenían una mayor presencia en el segmento de servicios públicos".<sup>122</sup>

2.143. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que los cambios solicitados son innecesarios y "no hacen nada por aclarar la constatación del Grupo Especial de que las pruebas presentadas por China indicaban que la bonificación fiscal federal de las inversiones dio lugar a un aumento de la demanda en los segmentos residencial y comercial". No obstante, si el Grupo Especial hace los cambios solicitados por China, los Estados Unidos piden que refleje con exactitud lo que China argumentó.<sup>123</sup>

2.144. Hemos decidido no acceder a la petición de China. Los argumentos a los que China hace referencia no guardan relación directa con la observación principal que se hace en la nota 562 (570), a saber, que las pruebas obrantes en el expediente demostraban que la bonificación fiscal federal de las inversiones se aplicaba a *todos* los segmentos de mercado. En consecuencia, no consideramos necesario hacer referencia a esos argumentos en la nota 562 (570).

#### 2.4.23 Nota 567 (575)

2.145. En relación con la nota 567 (575), China pide que el Grupo Especial suprima "la evaluación del análisis econométrico", sobre la base de que, "aunque el análisis econométrico no contiene una correlación directa entre las subvenciones y los precios, tenía en cuenta la medida en que las subvenciones contribuyeron a lograr reducciones de costos y tuvieron una repercusión en los precios finales".<sup>124</sup> China observa además que "el análisis econométrico explicaba con detalle la falta de competitividad que puede derivarse de la disminución del nivel de los incentivos si esas reducciones no están acompañadas de reducciones de los costos con una tendencia similar".<sup>125</sup>

2.146. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China sobre la base de que el estudio econométrico no examinó la correlación directa entre las subvenciones y los precios, sino que tuvo en cuenta de manera general la contribución de las subvenciones al logro de reducciones de los costos.<sup>126</sup>

2.147. Para satisfacer la petición de China, hemos revisado la nota 567 (575) para aclarar que el informe econométrico no evaluó directamente la repercusión de los cambios en los programas de incentivos gubernamentales sobre los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino.

#### 2.4.24 Párrafo 7.261

2.148. En relación con el párrafo 7.261, China pide que el Grupo Especial haga referencia explícitamente a cuatro argumentos adicionales al resumir la posición de China.

2.149. En primer lugar, China pide que el Grupo Especial aclare "que la USITC debería haber considerado los costos de las materias primas y la eficiencia de la producción en su análisis de la no atribución, dado que se había basado en gran medida en la caída de los precios como factor de daño".<sup>127</sup> En segundo lugar, China pide que el Grupo Especial haga referencia a su argumento de que "la USITC atribuyó inmediatamente el elevado valor de la relación entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas al aumento de las importaciones, sin evaluar previamente otras explicaciones plausibles", y hace referencia específica a lo siguiente: "a) que los productores nacionales estaban obligados a trasladar a los compradores cualquier disminución de los costos de las materias primas para mantener su productividad, ya que los productores extranjeros se

<sup>121</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 66.

<sup>122</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 66.

<sup>123</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafos 65-66.

<sup>124</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 67.

<sup>125</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 67.

<sup>126</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 67.

<sup>127</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 69.

beneficiaban de mayores economías de escala, y b) que los productores nacionales tuvieron que hacer frente a elevados costos de fabricación al comienzo del período objeto de investigación, por lo que no pudieron obtener márgenes de beneficios más elevados ocasionados por una disminución de los costos de las materias primas".<sup>128</sup> En tercer lugar, China pide que el Grupo Especial haga referencia a su argumento relativo a "una correlación entre las disminuciones de los costos de las materias primas y la evolución de los precios".<sup>129</sup> En cuarto lugar, China pide que el Grupo Especial haga referencia explícitamente a su argumento relativo a "la falta de análisis del aumento de la eficiencia, con inclusión de una evaluación de la medida en que los productores nacionales se beneficiaron de ese aumento de la eficiencia o fueron capaces de aplicarlo, dado que sus economías de escala eran pequeñas en comparación con las de los productores extranjeros, lo que daba lugar a una desventaja competitiva".<sup>130</sup>

2.150. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen al primer cambio solicitado por China sobre la base de que no caracteriza con exactitud el argumento de China según el cual, "aunque la USITC reconoció que el descenso de los costos de las materias primas causó descensos en los precios, la USITC no separó ni distinguió ese daño".<sup>131</sup>

2.151. En respuesta, observamos que los argumentos adicionales identificados por China no abordan el punto fundamental que subyace a la constatación del Grupo Especial sobre esta cuestión, a saber, que China no ha establecido que el descenso de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción sean causas de daño separadas que estén sujetas a la prescripción de no atribución del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, para satisfacer la petición de China, hemos revisado el texto del párrafo 7.261 para aclarar el argumento de China. También hemos revisado el texto de las notas 574 (582) y 575 (583) para reflejar los argumentos adicionales identificados por China que no figuran ya en el texto del párrafo 7.262 ni en las notas correspondientes a ese párrafo. A consecuencia de estas revisiones, también hemos modificado el texto de la nota 583 (591).

#### **2.4.25 Párrafo 7.263**

2.152. En relación con el párrafo 7.263, China pide que el Grupo Especial aborde la cuestión "central" planteada en sus comunicaciones, y señala específicamente lo siguiente: "al haber considerado que el daño grave se manifestó a través de disminuciones de los precios finales, la USITC debería haber aclarado en qué medida los descensos de los precios causados por las disminuciones de los costos de las materias primas se atribuyeron de hecho al aumento de las importaciones".<sup>132</sup>

2.153. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China. Observan que este párrafo constituye el razonamiento del Grupo Especial y que China trata de manera inapropiada de insertar sus argumentos adicionales en el análisis del Grupo Especial.<sup>133</sup>

2.154. Hemos decidido no acceder a la petición de China. Como observan los Estados Unidos, este párrafo es parte del análisis del Grupo Especial; por lo tanto, no es necesario incluir una exposición plena del argumento de China. Ya hemos hecho referencia al argumento identificado por China en el párrafo 7.261, y lo abordamos en los párrafos 7.263 y 7.264 y las notas 584 (592) y 585 (593).

#### **2.4.26 Párrafo 7.268**

2.155. En relación con el párrafo 7.268, China pide que el Grupo Especial examine su argumento de que la USITC incurrió en error al no abordar la repercusión de la paridad de red en las tendencias de los precios. China pide además que el Grupo Especial aclare "la crítica de China a la constatación de la USITC de falta de correlación entre los precios del gas natural y la energía solar, habida cuenta de las tendencias históricas de ambas". China argumenta que "esa tendencia histórica (reducción constante de los precios de la energía solar hacia el objetivo de la paridad de red con el gas natural)

<sup>128</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 70.

<sup>129</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 71.

<sup>130</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 72.

<sup>131</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 68.

<sup>132</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 74.

<sup>133</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 69.

era central en el argumento de China, ya que demostraba que la energía solar no es suficientemente competitiva y requiere progresivas reducciones de costos (y reducciones de precios) para competir con el gas natural".<sup>134</sup>

2.156. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China y señalan que el Grupo Especial ya resume con exactitud los principales argumentos de China y que el texto adicional propuesto por China ya está abarcado por el párrafo 7.268 y la nota 593 (602). No obstante, los Estados Unidos piden que, si el Grupo Especial decide revisar el párrafo 7.268 en consonancia con la petición de China, refleje con exactitud el argumento de esta.<sup>135</sup>

2.157. Hemos revisado el texto del párrafo 7.268 para satisfacer la petición de China y la observación de los Estados Unidos.

#### **2.4.27 Párrafo 7.273 y nota 609**

2.158. En relación con la nota 609, China señala que la observación relativa a la necesidad de alcanzar la paridad de red en el segmento residencial parece no tener relación con el cuerpo del texto del párrafo 7.273, que aborda la competencia entre la energía eléctrica solar en el sector de servicios públicos y otros tipos de energía convencional. China pide, por lo tanto, que el Grupo Especial revise el texto del párrafo 7.273 para armonizarlo con la nota 609.<sup>136</sup>

2.159. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la petición de China señalando que trata de incluir una declaración no pertinente sobre la paridad de red para "detracer la atención del análisis y la constatación reales del Grupo Especial de que la energía eléctrica solar del segmento de servicios públicos parece competir más directamente con otros tipos de energía convencional que en los segmentos residencial y comercial, y alterar ese análisis y esa constatación".<sup>137</sup>

2.160. Para responder a la preocupación planteada por China y para evitar cualquier confusión derivada de la declaración testifical a la que se hace referencia, hemos decidido suprimir la nota 609.

### **3. PETICIONES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS**

#### **3.1 Revisiones para hacer más completas y exactas las constataciones del Grupo Especial o caracterizar con exactitud argumentos de las partes**

##### **3.1.1 Párrafo 1.7**

3.1. En relación con el párrafo 1.7, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial señale: "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".<sup>138</sup>

3.2. En sus observaciones, China afirma que el artículo 18.2 del ESD emplea términos imperativos con respecto al trato confidencial de las comunicaciones, y los párrafos 2 y 3 del Apéndice 3 del ESD aclaran que esa obligación se aplica igualmente a las comunicaciones escritas y los procedimientos orales en que se examine el contenido de comunicaciones escritas. China observa además que, según la práctica seguida en la inmensa mayoría de los casos en el pasado, la falta de consentimiento de las partes implica que las reuniones del grupo especial deben seguir siendo cerradas. China sugiere, por lo tanto, que el texto propuesto por los Estados Unidos se modifique para incluir estas consideraciones.<sup>139</sup>

<sup>134</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 75.

<sup>135</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafos 70-72.

<sup>136</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 76.

<sup>137</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 73.

<sup>138</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 4.

<sup>139</sup> Observaciones de la China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafos 12-15.

3.3. Hemos decidido aceptar la petición de los Estados Unidos sin las modificaciones propuestas por China. No consideramos que sea necesario, en la parte expositiva de nuestro informe, adoptar una posición con respecto a la práctica de anteriores grupos especiales o al ESD en lo que concierne a la cuestión sistémica de si las reuniones de los grupos especiales se presumen confidenciales (cerradas) en ausencia de consentimiento de las partes.

### **3.1.2 Párrafo 7.97**

3.4. En relación con el párrafo 7.97, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial revise la tercera frase para reflejar que los proyectos de servicios públicos tenían "un tamaño medio de 4,9 MW durante el período objeto de investigación", con el fin de reflejar con exactitud el registro citado en la nota 200 (203).<sup>140</sup>

3.5. En su declaración oral en la reunión de reexamen intermedio y en sus subsiguientes observaciones presentadas por escrito, China está de acuerdo con la petición de los Estados Unidos y sugiere además que el Grupo Especial indique también que "el tamaño medio era de 17,15 MW durante el período 2012-2016", para evitar transmitir "la idea equivocada con respecto al tamaño de un proyecto solar típico durante el período objeto de investigación".<sup>141</sup>

3.6. En sus observaciones, los Estados Unidos se oponen a la sugerencia de China sobre la base de que no está en consonancia con la información subyacente citada por el Grupo Especial.<sup>142</sup>

3.7. Hemos revisado el texto del párrafo 7.97 en consonancia con la petición de los Estados Unidos para citar con exactitud sus argumentos y el registro subyacente. Aunque China señala correctamente que el registro también indicaba que el tamaño medio de los proyectos de servicios públicos era de 17,15 MW durante el período objeto de investigación 2012-2016, esa información no está contenida en la comunicación de los Estados Unidos citada por el Grupo Especial. En consecuencia, no consideramos que sería apropiado incluir esa información al hacer referencia al argumento de los Estados Unidos. Recordamos además que el propósito del párrafo 7.97 es rechazar el argumento de China de que fue inapropiado que la USITC constatará que la rama de producción nacional competía en el segmento de servicios públicos. La referencia al tamaño medio de los proyectos de servicios públicos, así como a la capacidad de la rama de producción nacional y su participación en proyectos de servicios públicos mayores de 1 MW, respalda la conclusión del Grupo Especial. El Grupo Especial examina el argumento de China relativo a la incapacidad de la rama de producción nacional para abastecer a proyectos de servicios públicos de gran escala en otra parte del informe.

### **3.1.3 Párrafo 7.117**

3.8. En relación con el párrafo 7.117, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial revise la cuarta oración para reflejar mejor su argumento de 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".<sup>143</sup> China no formula observaciones sobre la petición de los Estados Unidos.

3.9. Hemos revisado el texto del párrafo 7.117 en consonancia con la petición de los Estados Unidos.

### **3.1.4 Párrafo 7.196 y nota 413 (415)**

3.10. En relación con el párrafo 7.196 y la nota 413 (415), los Estados Unidos piden que el Grupo Especial refleje su argumento declarando lo siguiente: "[n]o 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

<sup>140</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 5.

<sup>141</sup> Declaración oral de China en la reunión de reexamen intermedio, párrafo 15; observaciones de China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafos 16-18.

<sup>142</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafo 77.

<sup>143</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 6.

modo que la prescripción relativa a la no atribución prevista en el artículo 4.2 b) no entraba en juego en el presente asunto".<sup>144</sup>

3.11. En su declaración oral en la reunión de reexamen intermedio y en sus subsiguientes observaciones presentadas por escrito, China se opone a la petición de los Estados Unidos. China sostiene que la inclusión de la frase "de modo que la prescripción relativa a la no atribución prevista en el artículo 4.2 b) no entraba en juego en el presente asunto" sería indebida, ya que la USITC nunca formuló esa constatación. A su juicio, la USITC "simplemente aplicó la prueba de la causa sustancial establecida en el ordenamiento jurídico estadounidense", que exige determinar "si el aumento de las importaciones es una 'causa sustancial en no menor medida que cualquier otra causa'".<sup>145</sup>

3.12. En sus observaciones, los Estados Unidos responden a esta crítica señalando que las opiniones de China, aunque erróneas, no son, en última instancia, pertinentes, ya que el Grupo Especial está resumiendo el argumento de los Estados Unidos sobre la prescripción relativa a la no atribución prevista en el artículo 4.2 b).<sup>146</sup>

3.13. Hemos revisado el texto del párrafo 7.196 y la nota 413 (415) en consonancia con la petición de los Estados Unidos. Las revisiones de los Estados Unidos reflejan correctamente su argumento que figura en el párrafo 107 de su primera comunicación escrita. Asimismo, estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la crítica de China está fuera de lugar en este contexto, ya que el Grupo Especial está resumiendo la posición de los Estados Unidos.

### 3.1.5 Párrafo 7.227

3.14. En relación con el párrafo 7.227, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial resuma con mayor exactitud el argumento de China que figura en el párrafo 193 de su primera comunicación escrita, señalando lo siguiente: "[e]n 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".<sup>147</sup>

3.15. En sus observaciones, China sostiene que el párrafo 7.227 debe revisarse para reflejar con exactitud su posterior aclaración de su argumento sobre este punto, en concreto el hecho de que la USITC no analizó si las exclusiones afectaron a importadores o a productores nacionales.<sup>148</sup>

3.16. Hemos revisado el texto del párrafo 7.227 en consonancia con la petición de los Estados Unidos. Hemos decidido no integrar la observación de China sobre la posterior aclaración de su posición. El objeto del párrafo 7.227 es rechazar la referencia de China a las respuestas al cuestionario en que se aborda el hecho de que los proveedores fracasaron en su intento de obtener la certificación y el hecho de que fueran excluidos (es decir, perdieran la condición de proveedor aprobado). La cuestión no es por qué los compradores informaron de su fracaso en obtener la certificación ni por qué tuvo lugar la exclusión, sino que esas informaciones guardaban relación tanto con proveedores nacionales como extranjeros. En consecuencia, esas respuestas al cuestionario no respaldan la afirmación de China de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino eran inferiores a los productos importados y que, por lo tanto, la USITC debería haber investigado esta cuestión con mayor detalle.

---

<sup>144</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 7.

<sup>145</sup> Declaración oral de China en la reunión de reexamen intermedio, párrafos 19-20; y observaciones de China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafos 19-21.

<sup>146</sup> Observaciones de los Estados Unidos sobre la petición de reexamen intermedio presentada por China, párrafos 78-79.

<sup>147</sup> Petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafo 8.

<sup>148</sup> Observaciones de China sobre la petición de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, párrafos 22-25.

**ANEXO B**

## ARGUMENTOS DE LAS PARTES

| <b>Índice</b> |                                                           | <b>Página</b> |
|---------------|-----------------------------------------------------------|---------------|
| 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 B-1****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE CHINA****I. El Grupo Especial debe examinar cuidadosamente el informe definitivo de la USITC tal como se publicó, y los Estados Unidos no pueden excusar sus deficiencias fundamentales en este procedimiento**

1. Los grupos especiales están obligados a examinar si el informe *tal como fue publicado* por las autoridades competentes cumple los requisitos establecidos en el artículo XIX del GATT de 1994 y en los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias. El informe debe contener las "conclusiones fundamentadas" y el "análisis detallado" de las autoridades competentes, así como una "demostración de la pertinencia de los factores examinados", y no debe dejar a los grupos especiales "deducir por sí mismos" las razones de las determinaciones de las autoridades competentes.<sup>1</sup> El informe debe contener explicaciones "explícita[s]", "clara[s] e inequívoca[s]", y "no limitar[se] a dar a entender o sugerir una explicación".<sup>2</sup> Es importante señalar que el informe de las autoridades competentes se debe examinar *tal como se publicó*.<sup>3</sup> Un Miembro no puede presentar argumentos adicionales *post hoc* para las conclusiones o determinaciones expuestas en el informe; las deficiencias no se pueden subsanar mediante un razonamiento, un análisis o una argumentación *post hoc*.

2. Los Estados Unidos están de acuerdo con estos principios bien establecidos, pero los pasan por alto. Tratan indebidamente de reescribir secciones enteras del informe definitivo de la USITC en un intento de subsanar las deficiencias del informe, interpretando de manera amplia el análisis de la USITC y dando a las diversas lagunas del análisis una lectura que incluye explicaciones que no figuran en él. Los Estados Unidos tratan también de justificar cualquier laguna en el análisis de la USITC como una consecuencia de la supresión de la información confidencial. No obstante, es la versión no confidencial del informe definitivo de la USITC, *tal como se publicó*, la que debe ser examinada por el Grupo Especial. Por consiguiente, el informe definitivo de la USITC es incompatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias porque la versión pública no proporciona las explicaciones explícitas, claras e inequívocas requeridas sobre las constataciones formuladas, sino que se limita a dar a entender o sugerir esas explicaciones.

**II. La explicación de la USITC de su constatación de la existencia de una relación de causalidad no cumple las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias****A. Las autoridades competentes están obligadas a establecer la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave**

3. El artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen las condiciones generales para imponer una medida de salvaguardia y exigen expresamente que el aumento de las importaciones "caus[e]" un daño grave a la rama de producción nacional que produce el producto similar o directamente competidor. La primera frase del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias desarrolla el sentido de las prescripciones básicas de la "relación de causalidad" y dispone que no se hará ninguna determinación a menos que la autoridad investigadora "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".

<sup>1</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 269-297 y 304.

<sup>2</sup> *Ibid.* Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

<sup>3</sup> Informes de los Grupos Especiales, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.26; *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.9; e informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 299; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 105.

**1. Las autoridades competentes están obligadas a dar una explicación convincente de su constatación de existencia de una relación de causalidad cuando no existe coincidencia general de las tendencias**

4. Para constatar la existencia de una relación de causalidad, las autoridades competentes tienen que determinar si hay una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave. El Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe el empleo de ningún método ni instrumento de análisis concreto para formular una determinación de existencia de relación de causalidad. No obstante, es habitual que el Órgano de Apelación examine si una tendencia al alza de las importaciones coincide con una tendencia a la baja de los factores relacionados con la rama de producción nacional que podrían indicar un daño grave, y si la autoridad competente ha dado una explicación razonada y adecuada de esa coincidencia. La razón de ello es que una coincidencia general de esas tendencias es un indicio de la existencia de una relación de causalidad. Sin embargo, aun cuando haya una coincidencia general de las tendencias, las autoridades competentes siguen estando obligadas a dar una explicación razonada y adecuada de por qué el aumento de las importaciones ha causado un daño a la rama de producción nacional.<sup>4</sup>

5. La autoridad competente no puede sencillamente suponer la existencia de una coincidencia de las tendencias mediante observaciones superficiales de los movimientos de las diferentes tendencias. Antes bien, la constatación de que existe una coincidencia de las tendencias debe basarse en un análisis razonado y adecuado basado en pruebas objetivas, y la autoridad competente debe hacer explícito ese análisis, en particular cuando existe una divergencia entre la tendencia del aumento de las importaciones y determinados indicadores de daño. El hecho de que pueda haber una coincidencia con unos pocos factores de daño escogidos no demuestra que haya una coincidencia *general*.

6. La USITC no demostró la existencia de una coincidencia general, y en el presente procedimiento, la defensa que hacen los Estados Unidos de la USITC pasa por alto ese aspecto fundamental y pone más bien el acento en factores individuales que parecen mostrar una coincidencia, e ignora o desestima los demás factores que muestran que no hay coincidencia. Sin embargo, aunque para que haya una "coincidencia general" no es necesario que haya una conformidad absoluta, sí tiene que haber una coincidencia *general* de las tendencias. Esto significa que "unos pocos factores escogidos" no establecen la existencia de una coincidencia general. Por el contrario, la autoridad competente debe examinar algo más que solo uno o dos factores para demostrar la existencia de una coincidencia general de las tendencias: debe tener en cuenta *todos* los factores, no solo los que más convienen a su constatación.

7. El hecho de que no haya una coincidencia de las tendencias, por otra parte, es un indicio de que otros factores distintos del aumento de las importaciones pueden estar afectando a la rama de producción nacional y, por lo tanto, la explicación de la autoridad competente acerca de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el supuesto daño grave debe ser *convincente*.<sup>5</sup>

8. Los Estados Unidos no están de acuerdo con la afirmación de que para cumplir el criterio de que la explicación sea "razonada y adecuada" en caso de no haber una coincidencia de las tendencias, la explicación facilitada por la autoridad competente debe ser "convincente", e intentan desestimar las constataciones de los Grupos Especiales citados por China en apoyo de su argumento. Pero el razonamiento de los Estados Unidos contradice la interpretación firmemente establecida del texto del artículo 3.1 y no disminuye la fuerza explicativa de esas decisiones de grupos especiales anteriores. Lo cierto es que grupos especiales anteriores de la OMC han interpretado el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias en el sentido de que, cuando la autoridad competente no puede demostrar la existencia de una coincidencia general de las tendencias, la autoridad debe proporcionar una explicación convincente de por qué considera que existe una relación de

<sup>4</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.250; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

<sup>5</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.308.

causalidad, aun cuando no exista tal coincidencia general, para que la determinación se ajuste al criterio de que la explicación sea "razonada y adecuada".<sup>6</sup>

9. Los Estados Unidos alegan que el argumento de China relativo a la relación de causalidad se ve socavado por el hecho de que no impugnase la existencia de daño grave. Sin embargo, el hecho de que una rama de producción pueda estar sufriendo un daño grave no tiene nada que ver con la demostración de la relación de causalidad que tiene que haber entre el aumento de las importaciones y el supuesto daño grave. En el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que un Miembro solo podrá aplicar una medida de salvaguardia respecto de un producto si ha determinado que el aumento de las importaciones de ese producto causa o amenaza causar un daño grave a su rama de producción nacional. La primera frase del artículo 4.2 b), por otra parte, exige que las autoridades competentes formulen, sobre la base de pruebas objetivas, una determinación de que existe una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave. De conformidad con cualquiera de esas disposiciones, el "daño grave" y la "relación de causalidad" son dos elementos distintos cuya existencia debe establecerse en una investigación en materia de salvaguardias. Esa es la razón por la que el Acuerdo sobre Salvaguardias define el "daño grave" en el artículo 4.1 a), aclara qué factores se tendrán en cuenta para determinar la existencia de "daño grave" en el artículo 4.2 a), y luego se centra por separado en el concepto de "relación de causalidad" en el artículo 4.2 b). De ahí que las autoridades competentes puedan constatar la existencia de daño grave aun no habiendo explicado la existencia de una relación de causalidad. Y como China ha alegado que la determinación de la existencia de relación de causalidad formulada por la USITC es incompatible con el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial debería realizar una evaluación objetiva de esa alegación como exige el artículo 11 del ESD.

10. Por último, tanto el derecho de la OMC como la legislación de los Estados Unidos tratan las cuestiones del daño grave y la relación de causalidad como jurídicamente distintas. Asimismo, la práctica de la USITC demuestra que está de acuerdo con esta interpretación, dado que, desde el punto de vista práctico, los informes definitivos de la USITC en las investigaciones en materia de salvaguardias tratan de seguir esa estructura mediante secciones separadas que abordan estas cuestiones distintas: en primer lugar, si "la rama de producción nacional sufre un daño grave" y, en segundo lugar, la cuestión distinta de si "el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave". Sin embargo, en el presente caso los Estados Unidos no han podido demostrar que la USITC efectivamente diese una explicación convincente de su constatación de la existencia de relación de causalidad.

## **2. La existencia de una relación de causalidad también debe evaluarse a la luz de las condiciones de competencia pertinentes**

11. La existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño sufrido por la rama de producción nacional también debe evaluarse a la luz de las condiciones de competencia de la rama de producción en cuestión<sup>7</sup>, lo cual atañe a la "sustancia" del análisis de la relación de causalidad. En algunos casos, una aparente coincidencia entre las importaciones y los factores de daño podría explicarse por las condiciones de competencia que se dan en una rama de producción en particular y no por el aumento de las importaciones. Es esencial que la autoridad competente analice la repercusión, en su caso, que esas condiciones de competencia puedan tener en su análisis de la relación de causalidad, y si una coincidencia de las tendencias —a la luz de las condiciones de competencia— respalda realmente una constatación de existencia de relación de causalidad.

12. Para cumplir esta obligación, las autoridades competentes deben demostrar por qué consideran que las condiciones de competencia demuestran la existencia de una relación de causalidad. Las condiciones específicas de competencia pertinentes para el análisis de la autoridad competente dependerán de los productos y del mercado. Si bien lo habitual es que las condiciones de competencia incluyan el precio de venta, el precio no es desde luego la única condición de competencia, y de hecho en algunos casos puede carecer de importancia o tener solo una

<sup>6</sup> Informes de los Grupos Especiales, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.308; *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.238; y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.95; e informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145.

<sup>7</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 78; y *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144; e informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.250.

importancia marginal. Sin embargo, no tener en cuenta las condiciones de competencia de la rama de producción pertinente haría que la "explicación" de la existencia de una relación de causalidad no fuese razonada ni adecuada ni se basase en pruebas objetivas. Esa "explicación" dejaría de lado factores clave pertinentes para el análisis de la relación de causalidad.

13. Los Estados Unidos no han cuestionado la pertinencia de las condiciones de competencia para el análisis de la relación de causalidad; antes bien, han dado por válida la formulación del marco analítico que hace China. Los Estados Unidos sencillamente aducen que el análisis de las condiciones de competencia realizado por la USITC demuestra la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino y el daño supuestamente sufrido por la rama de producción nacional. Sin embargo, como demostró China, la determinación de la USITC, tal como se redactó, no tuvo debidamente en cuenta las condiciones de competencia. Aun cuando las condiciones de competencia mostraban que cabía prever ciertas tendencias habida cuenta de la situación del mercado de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, la USITC llegó en cambio directamente a la conclusión de que había una coincidencia general de las tendencias y de que existía una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Sin embargo, una constatación que no tiene en cuenta las condiciones de competencia en la rama de producción pertinente no cumple el criterio aplicable.

**B. La constatación de la USITC de la existencia de una relación de causalidad es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias**

**1. La USITC no demostró la existencia de una coincidencia de las tendencias**

14. Las pruebas objetivas en la investigación subyacente indican que no hubo una coincidencia general entre el aumento de las importaciones y la variación de los factores de daño en este caso. Aunque los Estados Unidos afirman que la USITC sí demostró una coincidencia general, la propia determinación de la USITC se limita a describir unos pocos indicadores escogidos de daño, sin llegar en ningún momento a demostrar ni explicar de manera explícita por qué constató una coincidencia general, en particular teniendo en cuenta las tendencias positivas que socavan cualquier conclusión de existencia de una coincidencia general. Al no haber una coincidencia general de las tendencias, la USITC estaba obligada a proporcionar una explicación convincente de por qué el supuesto daño sufrido por la rama de producción nacional se debía al aumento de las importaciones.

15. El argumento de los Estados Unidos de que la USITC demostró la existencia de una coincidencia general de las tendencias no tiene en cuenta que el análisis o la demostración de la existencia de una coincidencia general deben ser explícitos. Esto significa algo más que limitarse a describir las tendencias y señalar que algunas son negativas y otras positivas. Una demostración explícita de la coincidencia general debe abordar directamente por qué las tendencias en sentido contrario —la mejora de las tendencias de los indicadores de daño incluso ante un aumento de las importaciones— no socavan la constatación de coincidencia general. No basta con señalar una tendencia sin analizar cuál es esa tendencia o cómo encaja con otras tendencias. Los Estados Unidos no pueden reformular el informe definitivo de la USITC y, por lo tanto, a falta de un análisis o demostración explícitos de la existencia de una coincidencia general, el Grupo Especial debe proceder sobre la base de que no había tal coincidencia general.

**2. La USITC no dio una explicación convincente de su constatación de existencia de una relación de causalidad**

16. El hecho de que no demostrara una coincidencia general significa que la USITC debe dar una explicación convincente de su constatación de la existencia de una relación de causalidad. Sin embargo, en lugar de proporcionar una explicación convincente de la relación de causalidad a la luz de los numerosos factores positivos en el presente caso, la USITC pasó por alto o minimizó esos factores positivos. La USITC tampoco proporcionó una explicación convincente de por qué los factores negativos en los que se basó demostraban la existencia de una relación de causalidad a pesar de los factores positivos. En particular, la USITC no consideró las tendencias negativas en su contexto —a la luz de las condiciones de competencia en la rama de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino—, que presentaba determinadas tendencias negativas de una manera muy diferente a las explicaciones simplistas que dio la USITC de sus constataciones.

17. La USITC tenía libertad para decidir qué metodología utilizar para realizar su análisis de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el supuesto daño. La USITC optó por emplear la metodología más comúnmente observada, seguida por las autoridades competentes en anteriores decisiones de la OMC: en primer lugar, demostrar la existencia de una coincidencia general de las tendencias y, después, examinar si podía concluir que existía una relación de causalidad sobre la base de esa coincidencia general. Lo cierto es que la USITC no propuso ningún otro método para examinar si existía una relación de causalidad. Los Estados Unidos confirmaron que el método elegido por la USITC fue un análisis de la coincidencia y, como consecuencia de su elección, la USITC estaba obligada a demostrar primero la existencia de esa coincidencia general y, a continuación, a dar una explicación razonada y adecuada de su constatación de la existencia de una relación de causalidad. Por consiguiente, al no haber demostrado la existencia de una coincidencia de las tendencias, la USITC estaba obligada a dar una explicación convincente de su constatación de existencia de una relación de causalidad a la luz de las condiciones de competencia.

18. Sin embargo, en su explicación, la USITC subestimó las numerosas tendencias positivas de determinados factores de daño a la luz de las condiciones de competencia, no tuvo en cuenta esas tendencias y no consideró el peso combinado de esos factores. Aunque durante la totalidad o parte del período objeto de investigación hubo una serie de tendencias positivas, la USITC las desestimó en gran parte sin una explicación suficiente, lo cual arroja dudas sobre la explicación de la USITC de que el aumento del volumen de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino causó el supuesto daño sufrido por la rama de producción nacional. En primer lugar, cuando aumentaron las importaciones, la rama de producción nacional aumentó su capacidad de producción de células y módulos estadounidenses. En segundo lugar, en realidad la producción de la rama de producción nacional aumentó durante el período objeto de investigación. En tercer lugar, los envíos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino por la rama de producción nacional también aumentaron durante el período objeto de investigación. En cuarto lugar, pese a que hubo una ligera disminución del empleo al comienzo del período objeto de investigación, en realidad el empleo para la producción de células fotovoltaicas de silicio cristalino aumentó al final del período objeto de investigación, cuando las importaciones alcanzaron sus niveles más altos. En quinto lugar, a lo largo del período objeto de investigación, la rama de producción nacional aumentó sus gastos de capital y sus resultados financieros globales mejoraron. Estas tendencias positivas apuntan a la afirmación contraria, a saber, que no existe una coincidencia general y, además, no hay una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la evolución de la rama de producción nacional.

19. La explicación de la USITC exageró la importancia de las tendencias negativas de determinados factores de daño a la luz de las condiciones de competencia. La presencia de tendencias tanto positivas como negativas significa que la USITC estaba obligada a dar una explicación convincente a la luz de las condiciones de competencia en cuanto a por qué las tendencias negativas eran el resultado del aumento de las importaciones. Sin embargo, la USITC veló las tendencias negativas al limitarse a señalar determinados factores de daño sin hacer un análisis más profundo, tergiversando los datos que recopiló durante la investigación, y formulando declaraciones concluyentes en las que se afirma que existía una relación entre las importaciones y los factores de daño. Los Estados Unidos no han indicado dónde dio la USITC una explicación relativa a la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y los factores de daño negativos; antes bien, aducen que cualquier evolución negativa puede indicar la existencia de una relación de causalidad. Esto es erróneo.

20. En resumen, la USITC no examinó el peso combinado de todos los factores positivos y negativos en su análisis de la relación de causalidad. Ningún factor de daño individual es, por sí mismo, decisivo o razón suficiente para constatar que el aumento de las importaciones causó el supuesto daño a la rama de producción nacional. La USITC se limitó a señalar la existencia de tendencias positivas, ya que resumió los datos reunidos durante su investigación, para luego desestimarlos sin explicar por qué esos datos eran de poca o ninguna importancia a los efectos de su análisis. Por otra parte, los Estados Unidos tratan de explicar por qué cada factor positivo individual no es significativo, pero este intento *post hoc* debe rechazarse. En cuanto a las tendencias negativas, la USITC y los Estados Unidos destacaron cada uno de esos factores e hicieron hincapié en cada tendencia individual, caracterizándolos erróneamente para que parecieran más negativos que la situación real del mercado. Sin embargo, la USITC y los Estados Unidos no tuvieron en cuenta ninguna tendencia negativa en el contexto de otras tendencias positivas.

### **3. El examen de las condiciones de competencia también disminuye la fuerza explicativa de la explicación de la USITC**

21. Una razón importante por la que los Estados Unidos no pueden afirmar seriamente que la explicación de la USITC de la relación de causalidad es "convinciente" es que la USITC no tuvo debidamente en cuenta todos los factores pertinentes en su determinación, incluidas las condiciones fundamentales de competencia.

22. Contrariamente a lo que argumentan los Estados Unidos, las condiciones de competencia respaldan la constatación de que no hubo relación de causalidad. Las dos condiciones fundamentales de competencia durante el período objeto de investigación fueron: 1) las reducidas dimensiones de la rama de producción nacional durante todo el período y 2) el crecimiento explosivo de la demanda durante el período. En conjunto, estas dos condiciones de competencia atenuaron enormemente la capacidad de las variaciones de las importaciones de afectar a la rama de producción nacional.

23. No solo la USITC no tuvo en cuenta factores positivos durante el período objeto de investigación a la luz de esas condiciones de competencia, sino que las condiciones de competencia colocan algunas tendencias aparentemente negativas —como la disminución de la participación en el mercado de la rama de producción nacional— en una perspectiva muy diferente. Un examen adecuado de determinadas tendencias que la USITC consideró negativas da como resultado una interpretación diferente. El hecho de que la USITC no analizase debidamente la interacción entre las tendencias y la interacción entre las importaciones y el supuesto daño sufrido por la rama de producción nacional a la luz de esas tendencias y a la luz de las condiciones de competencia da lugar a una explicación que sencillamente no es convincente.

24. La explicación de la USITC es deficiente porque en ella no se tuvieron debidamente en cuenta las condiciones de competencia. En primer lugar, se da demasiada importancia al hecho de que la participación en mercado de la rama de producción de los Estados Unidos disminuyó a lo largo del período objeto de investigación en el momento en que aumentaban las importaciones, sin proporcionar una explicación convincente del modo en que esto indica la existencia de una relación de causalidad. En el análisis no se tuvo en cuenta el hecho de que la participación en el mercado de la rama de producción estadounidense disminuyó debido a la rapidez con que el mercado creció en relación con el reducido tamaño de la rama de producción nacional, no porque la rama de producción nacional sufriera una supuesta "pérdida de ventas".

25. En segundo lugar, la USITC exageró la importancia del precio y los indicadores financieros como factores explicativos, sin tener debidamente en cuenta factores distintos del precio y sin proporcionar una explicación convincente a ese respecto. Consideradas en su conjunto, las pruebas obrantes en el expediente muestran que los factores distintos del precio eran más importantes que el precio para describir la dinámica del mercado —describen una dinámica de mercado más compleja—, lo que demuestra que la caída de los precios no fue el resultado del aumento de las importaciones, como supuso la USITC. Además, los factores distintos del precio también explican mejor la decisión de los compradores nacionales de comprar productos importados. No obstante, la USITC se basó en la disminución de los precios durante el período objeto de investigación como factor clave del daño, haciendo caso omiso de que esa disminución de los precios se debía a otros factores y forma parte de una tendencia a largo plazo que afecta a toda la rama de producción.

26. En tercer lugar, la explicación de la USITC tampoco tuvo en cuenta seriamente las consecuencias derivadas de la existencia de segmentos diferenciados en el mercado: los segmentos residencial y comercial, por una parte, y el segmento de servicios públicos, por otro. La USITC no tuvo en cuenta el hecho de que los productores estadounidenses optaron por centrarse en los segmentos residencial y comercial, en lugar de participar en el segmento de servicios públicos, mientras que la mayoría de las importaciones se centraron en el segmento de servicios públicos.

27. En cuarto lugar, las determinaciones de la USITC tampoco dieron una explicación convincente de cómo el aumento de las importaciones dio lugar a cierres de fábricas. La USITC no abordó las tendencias interanuales de los cierres de fábricas y tergiversó los datos del período, que no demostraban que hubiera una coincidencia general. La mayor parte de los cierres se produjeron al comienzo del período objeto de la investigación, antes de que se produjera el mayor aumento de las importaciones. Cuando las importaciones alcanzaron su nivel más alto, el número de cierres se

encontraba en su nivel más bajo. Determinados cierres de fábricas fueron causados otras condiciones de competencia, como reestructuraciones de empresas o cambios de prioridades.

28. Los Estados Unidos y la USITC tratan de explicar de algún modo pruebas obrantes en el expediente sobre las tendencias positivas de la rama de producción nacional vinculando las pruebas a los efectos de las órdenes de imposición de derechos antidumping y derechos compensatorios, pero su explicación también es errónea. La USITC atribuyó de manera simplista un efecto a las órdenes de imposición de derechos antidumping y derechos compensatorios, dando a entender que la mejora de la situación financiera de la rama de producción nacional hacia el final del período objeto de investigación fue consecuencia de esas órdenes, que hicieron que los precios se estabilizaran. Sin embargo, su alegación de que las órdenes de imposición de derechos antidumping y derechos compensatorios "estabilizaron" los precios del mercado carecía de fundamento, ya que las células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentaron ligeramente solo en 6 de los 16 trimestres, y el precio medio de los módulos durante todo el período se redujo pese a ello a la mitad. Del mismo modo, la USITC observó que los datos recopilados a través de sus cuestionarios parecían indicar que las tendencias de los precios "se estabilizaron en cierta medida" a principios del período, pero eso no significa que las órdenes de imposición de derechos antidumping y derechos compensatorios fueran el principal motivo de esa "estabilización" de los precios. De hecho, un examen objetivo de los datos muestra que las tendencias de los precios durante el período objeto de investigación reflejan, en cambio, la tendencia general a largo plazo de la rama de producción, en la que los precios han disminuido con el paso del tiempo.

29. En definitiva, en el curso de este procedimiento, los Estados Unidos nunca han cuestionado seriamente el hecho de que la explicación que dio la USITC de su constatación de existencia de una relación de causalidad no es "convinciente".

### **III. La USITC no realizó un análisis de la no atribución y los argumentos de los Estados Unidos no pueden subsanar esos defectos fundamentales**

#### **A. La USITC no se aseguró de que el daño causado por otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones**

30. La obligación de no atribución establecida en la segunda frase del artículo 4.2 b) exige que las autoridades competentes se aseguren de no "atribuir al aumento de las importaciones ningún daño causado por otros factores". Se trata de una obligación jurídica separada y distinta del requisito de establecer la existencia de una relación de causalidad. Por lo tanto, el resultado de la prueba de la "relación de causalidad" —o la solidez de cualquier relación de ese tipo— no es determinante para el resultado de la prueba de no atribución.

31. La segunda frase del artículo 4.2 b) no impone ninguna metodología específica. No obstante, el Órgano de Apelación ha interpretado que el texto dispone que las autoridades competentes deben "separar" y "distinguir" otros factores de daño, y también identificar "la naturaleza" y el "alcance" de sus efectos en la rama de producción nacional. De este modo, las autoridades competentes están obligadas a hacer algo más que formular declaraciones concluyentes al realizar el análisis de la no atribución y en lugar de ello deben proporcionar una explicación razonada y adecuada, en la que se establezca de manera inequívoca y explícita cómo separaron y distinguieron otros factores y cómo se aseguraron de que ningún otro factor de daño se atribuyera al aumento de las importaciones.

32. Los Estados Unidos aducen que la USITC cumplió el requisito de no atribución al aplicar la prueba de la "causa sustancial" prevista por la legislación estadounidense, con arreglo a la cual se compara la importancia del aumento de las importaciones con cada una de las demás causas para determinar si las importaciones son una causa importante y *no menos* que cualquier otra causa.

33. Sin embargo, la USITC no realizó un análisis de la "naturaleza" y el "alcance" de cada factor individual, a pesar de reconocer que varios otros factores tuvieron una repercusión negativa en la rama de producción nacional. Además, la USITC reconoció que otros factores tenían una repercusión negativa en la rama de producción nacional y, a continuación, los desestimó de forma sumaria al considerar que eran *menos importantes* y no podían explicar la situación de la rama de producción nacional.

34. Los Estados Unidos aducen también que los otros factores alegados por los declarantes en la investigación de la USITC eran meros "síntomas" o "efectos" del aumento de las importaciones y no "otros factores". Si bien puede haber situaciones en las que otros factores guarden relación con el aumento de las importaciones y no sean completamente independientes, esa es precisamente la razón por la que las autoridades competentes están obligadas a "separar" los distintos factores de daño. La USITC nunca lo hizo.

**B. La USITC desestimó otros factores al considerar que no causaban daño, sin dar una explicación razonada y adecuada de por qué esos factores no tenían efecto alguno**

35. Los Estados Unidos no han justificado en el curso del presente procedimiento el análisis excesivamente simplista realizado por la USITC para evaluar de qué modo el daño causado por otros factores expuestos por las partes en la investigación en materia de salvaguardias no se atribuyó al aumento de las importaciones. En primer lugar, la USITC no abordó suficientemente la falta de participación de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos y su concentración en los segmentos comercial y residencial. En este contexto, la USITC no aclaró de qué modo podía sufrir daño la rama de producción nacional cuando las importaciones satisfacían un aumento de la demanda que la rama de producción nacional no podía abastecer. En segundo lugar, la USITC no tuvo en cuenta la calidad como factor de diferenciación competitiva entre las importaciones y la rama de producción nacional. En tercer lugar, la USITC no abordó pruebas convincentes del retraso de la rama de producción nacional en lo que respecta a la aplicación de los cambios tecnológicos, ni de los problemas de entrega y de servicio experimentados por la rama de producción nacional.

**1. La USITC no analizó suficientemente la falta de participación de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos**

36. La USITC no hizo un verdadero análisis del nivel de participación de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos. La USITC sencillamente desestimó ese factor afirmando que la rama de producción nacional estaba "claramente" tratando de competir en el mercado de los servicios públicos, caracterizado por su gran tamaño, su concentración y la sensibilidad a los precios, pero que la competitividad nacional se vio afectada por el gran volumen de las importaciones. El análisis de la USITC no está respaldado por un análisis real del nivel de participación de la rama de producción nacional en cada segmento del mercado y de las consecuencias de esos niveles de participación.

37. La USITC no tuvo en cuenta la diferente dinámica de competencia que regía en cada segmento del mercado. El segmento de servicios públicos presentaba características particulares, como el auge de la demanda, el diferente nivel de participación de la rama de producción nacional, las dimensiones de los proyectos, la concentración de compradores, las mayores economías de escala o los diferentes canales de distribución.

38. La rama de producción nacional optó deliberadamente por centrarse en el segmento residencial y comercial, y decidió no incrementar su capacidad hasta un momento muy avanzado del período objeto de investigación para abastecer al segmento de servicios públicos, que tenía un tamaño mayor. Esta elección hizo que se perdieran importantes oportunidades comerciales, y quedó reflejada en el hecho de que la rama de producción nacional no abastecía al 85% del segmento de servicios públicos antes del período objeto de investigación y al 95% al final del período debido al auge de la demanda. Por consiguiente, las importaciones no eran responsables de la gran proporción del mercado que la rama de producción nacional nunca llegó a cubrir ni podía cubrir, en primer lugar.

39. La USITC también incurrió en error al inferir que la rama de producción nacional competía en todo el segmento de servicios públicos basándose en su muy limitada participación en proyectos de servicios públicos de pequeña escala. Sin embargo, la rama de producción nacional no estaba presente en los proyectos de gran envergadura, que constituían la mayor parte del segmento general de servicios públicos. Las pruebas obrantes en el expediente muestran que la rama de producción nacional solo tenía capacidad para atender proyectos de entre 7 y 14 MW, pese a que en 2016 el 82% de la capacidad instalada correspondía a proyectos de más de 20 MW. Los grandes proyectos del segmento de servicios públicos podían llegar a 200 MW, como atestiguaron diversos expertos de la rama de producción durante el procedimiento inicial.

40. Además, la rama de producción nacional ni siquiera era competitiva en el segmento de "pequeños servicios públicos", como lo indican diversas reclamaciones relativas al origen extranjero (por ejemplo, Tailandia o Alemania) de módulos de 72 células comprados a productores nacionales. De hecho, Solarworld no introdujo una línea de módulos de 72 células hasta 2016, pese a que se trataba del producto predominante en el segmento de servicios públicos desde 2013-2014. Por lo tanto, necesitaba importar módulos de 72 células para satisfacer la demanda de los clientes de este producto. En cuanto a Suniva, aunque el 45% de las líneas de producción se dedicaba a módulos de 72 células, esas líneas estaban divididas entre el segmento comercial y el de "pequeños servicios públicos".

41. El argumento de los Estados Unidos de que la falta de capacidad de la rama de producción nacional fue el "resultado" o un "síntoma" del aumento de las importaciones no se sostiene. Tanto los Estados Unidos como la USITC pasan por alto el hecho de que la rama de producción nacional amplió su capacidad a finales del período objeto de investigación en un 34% (y el 42% de ese aumento se produjo en 2016). Los Estados Unidos no han explicado esas ampliaciones, por qué no se hicieron antes, si fueron suficientes para hacer frente a la demanda del segmento de servicios públicos (no lo fueron), y si el cambio de orientación de la actividad (es decir, la entrada en el segmento de servicios públicos) tuvo un efecto negativo en los resultados de la rama de producción nacional.

42. En cualquier caso, a pesar de que la USITC afirmó que la falta de participación de la rama de producción nacional se debía exclusivamente al aumento de las importaciones, estaba obligada a separar los efectos de los distintos factores antes de llegar a la conclusión superficial de que la falta de competitividad era meramente un "efecto" del aumento de las importaciones, como señalan los Estados Unidos. La USITC nunca lo hizo. Esa evaluación habría arrojado luz sobre la relación de "causa" a "efecto" entre el aumento de las importaciones y la participación de la rama de producción nacional en el segmento de servicios públicos, si la hubiera. De hecho, las pruebas obrantes en el expediente indican lo contrario de lo que aducen los Estados Unidos: la falta previa de competitividad de la rama de producción nacional fue la "causa" de que las importaciones abastecieran un mercado en el que la rama de producción nacional no estaba presente o no era competitiva.

43. En resumen, la USITC no "separó" los efectos de la decisión comercial de la rama de producción nacional de centrarse en el segmento residencial y comercial de los efectos del aumento de las importaciones, y los Estados Unidos no han subsanado ese defecto del razonamiento de la USITC.

## **2. La USITC incurrió en error al concluir que la calidad no era un factor que distinguiera los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales de las importaciones**

44. Tanto la USITC como los Estados Unidos han desestimado el factor de la calidad con afirmaciones muy generales y basándose de manera simplista en los argumentos de los productores estadounidenses. Sin embargo, la calidad fue el factor más frecuentemente citado, o el segundo más frecuentemente citado, en la lista de los tres factores tenidos en cuenta por los clientes en sus decisiones de compra, incluso por delante del precio. Así pues, la USITC debería haber prestado más atención a las pruebas obrantes en el expediente que indicaban que la rama de producción nacional tenía problemas de calidad.

45. A este respecto, las pruebas obrantes en el expediente demuestran que los propios productores nacionales necesitaban importar productos para satisfacer las especificaciones y requisitos de calidad de los clientes. La USITC nunca examinó la razón por la que los propios productores nacionales tenían que importar, en lugar de recurrir a sus propios productos para satisfacer la demanda interna.

46. En cuanto a la cuestión de la habilitación, la propia USITC constató que al menos 19 compradores (19 de 95, es decir, el 20% de los declarantes) indicaron que había productores que habían fracasado en el intento de obtener la habilitación para un producto o perdido su condición de proveedor autorizado desde 2012. Entre las razones invocadas para no habilitar a un productor cabe señalar las siguientes: "servicio al cliente, solidez financiera, compromisos incumplidos, fisuras en las células, utilización de marcos más delgados, control de calidad, financiabilidad, fracaso en la auditoría, eficiencia y tarifas de entrega". Sin embargo, la USITC no

proporcionó un análisis detallado de la identidad de los productores que no lograron la certificación, los productos específicos en cuestión, la identidad de los compradores que los inhabilitaron y su importancia en el mercado. La USITC solo abordó en su informe definitivo la inhabilitación de SolarWorld por NEXTracker, negando su importancia sobre la base del argumento del solicitante de que el productor estadounidense seguía figurando en la lista de proveedores autorizados. Esa explicación es totalmente insuficiente, ya que el productor estadounidense podía haber sido inhabilitado para determinados productos, determinado proyecto o determinado período. Ni la USITC ni los Estados Unidos abordaron pruebas obrantes en el expediente sobre otras deficiencias, como el segundo fracaso de Suniva en su intento de ser habilitada por Sunrun en 2016, debido a razones de calidad. Del mismo modo, ni la USITC ni los Estados Unidos han formulado observaciones sobre la falta de intentos serios de los productores estadounidenses para ser habilitados por algunos de los mayores compradores del segmento de servicios públicos, como DEPCOM o NRG Energy.

47. La rama de producción nacional no adoptó algunas de las innovaciones más importantes que surgieron durante el período objeto de investigación, lo que hizo que perdiese competitividad y que su calidad fuese menor. La USITC no analizó suficientemente estas pruebas durante la investigación, y los Estados Unidos no han cuestionado las abundantes pruebas obrantes en el expediente relativas a la diferenciación tecnológica entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales y los importados.

48. Los Estados Unidos también han tratado de restar importancia a la ausencia de un análisis por la USITC del factor de la financiabilidad, que está estrechamente relacionado con la calidad. Como reconoció la propia USITC, la mayoría de las partes interesadas que operan en el segmento de servicios públicos eligió a proveedores de módulos con una financiabilidad elevada. Los productores nacionales también señalaron la importancia de la capacidad financiera, y cinco de ellos se refirieron a la "incapacidad para obtener una financiación adecuada" como un factor de daño. En vista de ello, la USITC debería haber realizado una evaluación más profunda de la pertinencia de la financiabilidad.

49. Los Estados Unidos han rechazado repetidamente el factor de calidad basándose en el alto nivel de "intercambiabilidad" entre los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales y los importados. Sin embargo, el argumento de los Estados Unidos se basa en gran medida en la similitud en las características físicas de los productos, y pasa por alto otros factores que afectan a la competencia entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales y los importados, como la calidad, el rendimiento, la fiabilidad, las condiciones de venta, y otros. Además, incluso en lo que respecta únicamente a las características físicas, el informe definitivo de la USITC contiene opiniones dispares sobre la cuestión, ya que la tercera parte de los importadores y la cuarta parte de los compradores consideraban que los productos son "no intercambiables". China también ha puesto en tela de juicio el concepto de "intercambiabilidad", que no refleja las diferencias en los rangos de potencia y eficiencia de la conversión entre diferentes categorías del mismo producto, al igual que cuestiona que la USITC se centrara en diferentes segmentos del mercado en el caso de los productores y en el de los importadores nacionales, que requerían diferentes categorías de productos.

50. En resumen, los Estados Unidos no han subsanado la falta de análisis por la USITC sobre el impacto de la calidad como otro factor causante de daño.

### **3. La USITC hizo caso omiso de pruebas contradictorias que demostraban los graves problemas con respecto al servicio y la entrega que tenía la rama de producción nacional en el suministro de productos fotovoltaicos de silicio cristalino**

51. Los Estados Unidos no han justificado el análisis muy superficial realizado por la USITC sobre los problemas con respecto al servicio y la entrega comunicados por compradores independientes. El análisis realizado por la USITC en su informe definitivo se reducía a tres frases escasas, que no constituyen una explicación razonada y adecuada, máxime si se tienen en cuenta las abundantes pruebas contradictorias presentadas por los compradores acerca de los problemas de la rama de producción nacional con respecto al servicio y la entrega, que la USITC no evaluó, sino que desestimó de manera acrítica.

52. El análisis de la USITC es aún más opaco si se tiene en cuenta que las pruebas justificativas citadas en la nota de pie de página del informe definitivo de la USITC (los escritos presentados por los productores estadounidenses después de la audiencia, así como los apéndices) son en gran medida confidenciales, como han reconocido los Estados Unidos en algunas de sus comunicaciones. El nivel de confidencialidad y la falta del correspondiente resumen no confidencial acerca de ese importante factor causal son incompatibles con la obligación de formular las constataciones del informe público de manera "explícita", "clara" e "inequívoca".

53. Los Estados Unidos han tratado de minimizar la importancia del análisis insuficiente realizado por la USITC presentando las reclamaciones como casos "aislados" o "anecdóticos" y refutados por los solicitantes. Sin embargo, el número de reclamaciones fue elevado, y abarcaban toda una serie de temas: desde el origen extranjero del producto en casos en los que se habían pedido productos nacionales, hasta problemas con respecto al servicio, demoras, módulos defectuosos y células rotas, hasta otras cosas. Un examen detenido de los escritos posteriores a la audiencia presentados por los solicitantes demuestra que sus argumentos no eran "más convincentes". De hecho, en algunos casos, los problemas con respecto al servicio y la entrega no se justificaban suficientemente ante los clientes. Al no explicar cómo evaluó la USITC las pruebas ni por qué rechazó cada una de las reclamaciones de los compradores, la USITC no realizó una evaluación objetiva del expediente.

**C. La USITC no evaluó la naturaleza y la cuantía de los efectos perjudiciales causados por otros factores que se admitió que tenían algún efecto**

54. La USITC también desestimó otros factores a pesar de haber reconocido que estaban teniendo alguna repercusión. Estos factores incluyen la evolución de los incentivos, la disminución de los costos de las materias primas y el imperativo de alcanzar la paridad de red. La USITC no facilitó una explicación razonada y adecuada del modo en que se aseguró de que los efectos admitidos no se atribuyeran al aumento de las importaciones. Además, los Estados Unidos no han justificado el análisis somero de estos factores realizado por la USITC.

**1. La USITC reconoció la pertinencia de la evolución de los incentivos, pero desestimó este factor injustificadamente sobre la base de una relación superficial con el aumento de la demanda.**

55. La USITC "reconoc[ió]" que los cambios en la disponibilidad y el alcance de los incentivos y reglamentaciones gubernamentales federales, estatales y locales *siguen* afectando al precio y la demanda de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino". Los Estados Unidos han tratado de desestimar esta afirmación indicando que estos efectos no tuvieron lugar durante el período objeto de investigación. Sin embargo, tal justificación *post hoc* está en total contradicción con la admisión por la propia USITC de que los cambios en la disponibilidad de los incentivos "*siguen* afectando" al precio y la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, en tiempo presente.

56. Aunque la USITC reconoció que la "evolución" de los incentivos afectaba al precio y la demanda de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, la USITC no evaluó la progresión de la ayuda gubernamental en sí misma. La USITC hace poco más que presentar una lista de un número limitado de incentivos gubernamentales y describirlos mínimamente, sin referirse a su disponibilidad. Sobre la cuestión de las tendencias de los incentivos gubernamentales, la USITC formuló declaraciones ambiguas, señalando que "algunos programas han expirado, mientras que otros continúan", o que "estos incentivos y sus beneficios estaban diseñados para disminuir a lo largo del tiempo", sin ninguna especificación. Para soslayar la falta de análisis de la USITC, los Estados Unidos tratan de centrarse en la demanda creciente y explicar que los incentivos no tuvieron ningún efecto en la rama de producción nacional porque la demanda sigue creciendo. No obstante, esta justificación no puede subsanar el análisis defectuoso.

57. A pesar de las pruebas obrantes en el expediente sobre la segmentación del mercado, la USITC nunca tuvo en cuenta los efectos de los incentivos en los diferentes segmentos del mercado de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, incluida la medida en que los incentivos que beneficiaban específicamente a los segmentos residencial y comercial en que se concentraba la rama de producción nacional se mantenían al mismo nivel que antes del período objeto de investigación. Esta evaluación era necesaria teniendo en cuenta la demanda diferenciada, así como la escala de los proyectos y el centro de atención de los distintos productores.

58. La USITC establece una conexión excesivamente amplia entre el aumento de la demanda y el mantenimiento de la bonificación del impuesto federal sobre la renta. A nivel federal, la USITC solo examinó la prórroga de la bonificación del impuesto federal sobre la renta en 2016 cuando desestimó la evolución de los incentivos como factor de daño. Sin embargo, este programa de incentivos beneficiaba en particular al segmento de servicios públicos, en el que la demanda estaba en pleno auge, pero en el que no se concentraba la rama de producción nacional. Por otra parte, los incentivos dirigidos especialmente a la rama de producción nacional o los segmentos residencial y comercial en los que se concentraba la rama de producción nacional disminuyeron o se dieron por terminados (por ejemplo, la bonificación fiscal para la fabricación avanzada de energía ("MTC"), el programa de garantías crediticias en virtud del artículo 1705 y el programa de donaciones en efectivo del Tesoro en virtud del artículo 1603). Los Estados Unidos tratan de desestimar la importancia de esas terminaciones mencionando que ocurrieron antes del período objeto de investigación. Sin embargo, lo cierto es que estos programas seguían estando activos durante el período objeto de investigación y, en cualquier caso, su terminación tuvo una repercusión en la rama de producción nacional durante dicho período. En última instancia, como aclaró el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gluten de Trigo*, lo que importa es que el daño grave se sufra al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, independientemente del momento en que tuvieron lugar los hechos que dieron lugar al daño grave.<sup>8</sup>

59. A nivel estatal, las respuestas al cuestionario pusieron de manifiesto que el nivel general de los incentivos en realidad disminuyó, incluso en el caso de los programas especialmente beneficiosos para los segmentos residencial y comercial (por ejemplo, los de medición neta). Las respuestas al cuestionario que se referían al aumento de la demanda debido a la disponibilidad de incentivos estatales también mencionaban la importancia de los programas especialmente beneficiosos para el segmento de servicios públicos, en los que la rama de producción nacional no se concentraba (por ejemplo, las normas relativas a la cartera de energías renovables o la Ley de Políticas de Reglamentación de los Servicios Públicos de 1978).

60. La USITC tampoco realizó ningún análisis de la repercusión de los incentivos en los precios. Los Estados Unidos justifican esta falta de análisis remitiéndose a las respuestas al cuestionario que informaban de que la disponibilidad de programas aumentaba la competitividad de la energía solar. Sin embargo, mientras exista *cualquier* nivel de incentivo, se reducirá la diferencia de precios entre la energía solar y los precios de la energía tradicional, lo que aumentará la competitividad de la energía solar. Pero esto no aborda la cuestión de si el menor nivel de incentivos ejerció una presión a la baja sobre los precios de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino, que necesitaban mantener el mismo nivel de competitividad que tenían con el nivel de incentivos anterior.

61. Los Estados Unidos afirman que los productores estadounidenses de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino no tuvieron que reducir sus precios debido a la disponibilidad de los programas de incentivos. No obstante, esta es una mera especulación, ya que los Estados Unidos no pueden señalar ninguna prueba obrante en el expediente al respecto. Por el contrario, la reducción del nivel de incentivos provocó una presión a la baja sobre los precios de los productores estadounidenses, ya que no podían mantenerse a la par de los avances tecnológicos y las reducciones de costos. De las pruebas obrantes en el expediente cabe inferir que los productores nacionales no podían hacer nada más que absorber la disminución de los incentivos gubernamentales reduciendo el margen de beneficio para mantener la competitividad de su producto en un mercado sumamente sensible a los precios.

62. Los Estados Unidos también se remitieron a las respuestas al cuestionario que indicaban que las variaciones del precio de la electricidad producida con energía solar no habían tenido ningún efecto en los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino desde 2012. Los esfuerzos de los Estados Unidos por desvincular los precios de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino de los de la energía solar son vanos. Varios de los declarantes informaron de que el precio de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino es un factor importante del precio de la electricidad solar y, por lo tanto, la disminución de los precios de dichos módulos se traduce directamente en que la electricidad producida con energía solar sea más económica. Además, la propia USITC también rechazó esta desconexión al explicar que los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino representaban el costo más importante de las instalaciones y que cualquier medida gubernamental que afectara a los precios de dichos módulos repercutiría en la demanda de energía solar. La USITC admitió de este modo que determinadas medidas gubernamentales (es decir, los incentivos) afectaban a los precios de los

---

<sup>8</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 88.

módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y que este efecto también se reflejaba en los precios de la energía solar.

63. En resumen, los Estados Unidos no han justificado la falta de análisis por la USITC de la evolución de los incentivos en lo que respecta a la demanda y los precios de la rama de producción nacional. La USITC no dio una explicación razonada y adecuada de cómo la repercusión negativa de la disminución de los incentivos no se atribuyó al aumento de las importaciones en el presente asunto.

**2. La USITC reconoció las disminuciones significativas de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia, pero nunca evaluó cómo afectaban esos cambios a los precios finales**

64. La USITC reconoció que hubo una disminución extraordinaria de los precios de los lingotes (52,6%) y las obleas (54,5%) de polisilicio, los principales componentes de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Sin embargo, la USITC no explicó cómo se reflejaron esas reducciones de los precios de las materias primas en las disminuciones de los precios de la rama de producción nacional. Ese análisis era especialmente pertinente teniendo en cuenta que la USITC centró el análisis del daño y la relación de causalidad en las disminuciones de los precios internos.

65. Los Estados Unidos han reiterado que la disminución de los costos de las materias primas debía haber actuado como un factor positivo, y que una mera caracterización como "beneficiosa" era suficiente a los efectos de una explicación razonada y adecuada en el marco de la obligación de no atribución. China no está de acuerdo, porque una mera categorización de un factor como "positivo" no puede equivaler a una explicación "razonada y adecuada" de conformidad con las estrictas prescripciones del análisis de la no atribución. Además, al alegar que la disminución de los costos de las materias primas es un factor positivo, los Estados Unidos pasan por alto el nivel de transparencia en el mercado en virtud del cual sus productores nacionales no tenían otra opción que reaccionar ante la demanda de los clientes de que las disminuciones registradas en las materias primas se reflejaran en los precios finales que pagaban.

66. Además, los Estados Unidos pasan por alto la posibilidad de que la disminución de los costos de las materias primas, unida al aumento de la eficiencia (que ni la USITC ni los Estados Unidos evaluaron), puedan actuar como factor de daño cuando generan una diferenciación de la competencia entre los productores. En la medida en que determinados productores contaban con mayores economías de escala y aumentos de la eficiencia, las disminuciones de los costos de las materias primas los favorecían y creaban una ventaja competitiva, ya que podían ahorrar costos adicionales mediante el aumento de la producción y percibir así mayores márgenes de beneficio. En estas circunstancias, los productores nacionales de los Estados Unidos se vieron aún más obligados a reducir sus precios finales, en vista del nivel de transparencia en el mercado y de la necesidad de mantener su competitividad, a pesar de las economías de escala más limitadas y la menor eficiencia. El hecho de que la disminución de los costos de las materias primas fuera un factor de daño fue efectivamente admitido por los propios productores estadounidenses, y casi la mitad de los que presentaron información señalaron este factor en sus respuestas al cuestionario y, algunos de ellos, lo consideraron una causa "sumamente importante" de daño.

67. China también ha demostrado que las tendencias de los precios de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales y de las principales materias primas (es decir, los lingotes y obleas de polisilicio) fueron muy similares en el período 2012-2016. El informe definitivo de la USITC describió cómo los precios internos de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino disminuyeron considerablemente en 2012, pero se estabilizaron entre 2013 y 2015, y luego descendieron de manera sostenida durante todo 2016. Las tendencias son muy similares al valor unitario expresado en dólares por kW de los costos de las materias primas, como muestran los resultados financieros de los productores estadounidenses. La magnitud de la variación también es similar, al registrarse reducciones del 46% en los costos totales de producción y una reducción de aproximadamente el 58,5% en los precios de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino estadounidenses entre 2012 y 2016. Por consiguiente, la afirmación de los Estados Unidos de que los precios internos de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino no están relacionados con los costos y, en particular, los costos de las materias primas, no está respaldada por pruebas obrantes en el expediente.

68. Por último, un examen detenido de los resultados financieros de la rama de producción nacional de los Estados Unidos muestra que, en contra de las conclusiones de la USITC, la proporción desmedida entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas no tenía nada que ver con el aumento de las importaciones, sino se debía a otras razones. Los resultados financieros de la rama de producción nacional indican que la proporción entre las pérdidas brutas y las ventas netas fue especialmente negativa en 2012 (-41,3%) debido a que los "costos de otros factores" eran muy elevados (en el primer año del período objeto de investigación ascendían a 317.456.000 dólares). Los resultados financieros también muestran importantes fluctuaciones de los porcentajes de gastos administrativos, de venta y de carácter general, que se situaban en niveles iniciales elevados (de 216 dólares/kW) en 2012 y disminuyeron hasta 2015 (103 dólares/kW), antes de aumentar de nuevo en 2016 (338 dólares/kW). El motivo de este aumento repentino parecen ser los "menoscabos" de la rama de producción nacional que la USITC no mencionó en su informe definitivo, a pesar de disponer de pruebas y a pesar de que el informe del personal indicaba que la USITC tenía más preguntas al respecto.

69. En conclusión, la USITC nunca examinó la evolución de los costos de las materias primas y su relación con las disminuciones de los precios finales de los productores nacionales.

**3. La USITC tomó nota de la paridad de red pero, por otro lado, hizo caso omiso de las pruebas obrantes en el expediente que demostraban la importante presión ejercida por este factor sobre la disminución de los precios de la energía solar**

70. La USITC reconoció la repercusión de la paridad de red en los precios al admitir que "la reducción de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino a lo largo de los años puede deberse en parte a los precios de la energía convencional". La USITC nunca aclaró el sentido ambiguo del término "puede" o la expresión "en parte".

71. A pesar de haber admitido su repercusión, la USITC rechazó que el imperativo de alcanzar la paridad de red fuera otro factor de daño mediante un análisis muy superficial. En particular, la USITC determinó que no había ninguna "correlación" entre los precios del gas natural y de la energía solar. No obstante, el informe definitivo de la USITC no contiene un análisis serio de la correlación. Si bien examinó las tendencias intermedias de los precios del gas natural, solo mencionó que los precios de la energía solar siguieron disminuyendo a lo largo de todo el período objeto de investigación, sin examinar las tendencias intermedias de los precios de la energía solar como sí hizo en el caso de los del gas natural. Sin embargo, las variaciones interanuales del precio de la energía solar seguían de cerca las tendencias intermedias del precio del gas natural, y las disminuciones más pronunciadas de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino se produjeron, en paralelo, en el momento en que los precios del gas natural se encontraban en su nivel más bajo (es decir, en 2012 y 2016). El análisis separado y superficial del gas natural y la energía solar que hizo la USITC pierde de vista el panorama de conjunto que muestra que la energía solar seguía una tendencia a la baja, buscando aproximarse a los niveles del precio del gas natural, y que esas tendencias descendentes se atenúan o acentúan en respuesta a las variaciones de los precios del gas natural.

72. Los Estados Unidos han tratado de justificar la falta de un análisis serio de la USITC aduciendo la "gran variabilidad" de la paridad de red y la imposibilidad de identificar un precio indicativo absoluto. Sin embargo, cualquier complejidad relacionada con el nivel indicativo real de la "paridad de red" no puede utilizarse como excusa para justificar la total falta de análisis de la USITC. La USITC no estaba obligada a determinar un precio indicativo "absoluto". A este respecto, independientemente del momento o la ubicación geográfica utilizados para calcular la paridad de red, había una diferencia constante entre los precios de la energía solar y del gas natural. Esa diferencia tuvo como consecuencia una presión a la baja sobre los precios de la energía solar para lograr la paridad a lo largo de los años.

73. Los Estados Unidos también han tratado de restar importancia a la paridad de red aduciendo que hay una desconexión entre los precios de la energía solar y los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Sin embargo, en el expediente figuran declaraciones de expertos de la rama de producción que indican que los fabricantes de productos fotovoltaicos de silicio cristalino (incluidos los fabricantes estadounidenses) reconocían que la energía solar podía lograr una paridad de red en los Estados Unidos si se introducían tecnologías innovadoras y se generaba un ahorro en los costos que permitieran reducir los precios y aumentar la demanda. En consecuencia,

los fabricantes estadounidenses de productos fotovoltaicos de silicio cristalino tenían el incentivo de reducir los precios y lograr la paridad de red para aumentar la demanda de sus productos.

74. La totalidad del expediente que la USITC tuvo ante sí, incluidos los testimonios durante la audiencia y la información pública, puso de manifiesto las importantes diferencias entre los precios de las energías convencionales y de la energía solar. El costo normalizado de la energía del gas natural era muy inferior al de la electricidad producida con energía solar. Esas diferencias generaban una presión sobre los productores estadounidenses para que redujeran los precios. El hecho de que el imperativo de alcanzar la paridad de red constituía un factor de daño también fue admitido por la propia rama de producción nacional, y un tercio de los productores estadounidenses indicaron que la paridad de red era un "factor de daño".

75. Los Estados Unidos también hicieron poco esfuerzo para responder al argumento de China sobre la mayor competitividad de fuentes alternativas de energía renovable, cuyo costo normalizado era inferior (34,50/MWh subvencionados frente a 52,40/MWh no subvencionados) al de la energía solar producida. La USITC y los Estados Unidos pasaron completamente por alto el hecho de que la energía eólica funcionaba como un sustituto perfecto de la energía solar en el mercado, no solo para los consumidores conscientes de los costos (como en el caso del gas natural) sino también para los consumidores con sensibilidad medioambiental que deseaban optar por una "energía limpia", y que la competencia con estas otras fuentes alternativas de energía renovable también creaba presiones sobre los productores estadounidenses de productos fotovoltaicos de silicio cristalino para que redujeran los precios.

76. La diferencia entre los precios de la energía solar y la convencional era especialmente pronunciada en el caso de la energía solar producida por los segmentos residencial y comercial. El informe definitivo de la USITC reconoció que los segmentos residencial y comercial no podían aprovechar las mismas economías de escala que el segmento de servicios públicos, cuyos precios se acercaban más a los de la energía convencional. En consecuencia, los productores estadounidenses de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino que se concentraban en particular en los segmentos residencial y comercial eran menos competitivos.

77. Por último, los Estados Unidos han tratado de minimizar la importancia de la paridad de red refiriéndose al argumento de China de que, en algunos casos, la energía solar producida por los servicios públicos casi alcanzaba o incluso alcanzaba la paridad de red con respecto al gas natural, lo que había provocado un aumento de la demanda. Los Estados Unidos, sin embargo, pasan por alto que el argumento de China se refería a la paridad de red entre la energía solar producida en centrales nuevas y el gas natural producido en centrales nuevas. No obstante, en la mayoría de los casos, las centrales de energía solar no competían con centrales de gas natural nuevas, sino con centrales que han estado en funcionamiento durante decenios y cuyos costos ya se habían depreciado. La competencia entre la energía solar y el gas natural procedente de centrales nuevas era la excepción, no la regla, dado que la nueva demanda de energía era limitada. Incluso en ese caso, la paridad de red solo se lograba cuando la energía solar se beneficiaba de incentivos gubernamentales. Además, esto ocurría solo en el caso del segmento de servicios públicos, pero no en el de las instalaciones residenciales y comerciales, donde se mantenía una considerable diferencia de precios, y en la que se concentraba la rama de producción nacional.

78. Los Estados Unidos también fracasan en su intento de minimizar la importancia de la paridad de red haciendo referencia al aumento de la demanda de nuevas instalaciones solares en 2016. Sin embargo, el año 2016 no puede utilizarse como punto de referencia, en vista de la demanda sin precedentes registrada en el segmento de servicios públicos debido a la incertidumbre en torno a la terminación de la bonificación del impuesto federal sobre la renta y a la inversión precipitada que generó. El análisis de los años anteriores muestra que, aunque la demanda de electricidad nueva era limitada, una parte significativa de esa demanda seguía satisfaciéndose con el gas natural y otras energías renovables, como las nuevas centrales de energía eólica. La demanda de nuevas centrales de energía renovable (solar, eólica) fluctuaba considerablemente, ya que estas estaban sujetas a complejas dinámicas de competencia, incluidas su sensibilidad a los precios y su dependencia de las medidas gubernamentales. En síntesis, la USITC no realizó un análisis suficiente del factor de la paridad de red, ni dio una explicación razonada y adecuada de cómo se aseguró de que la repercusión de este factor no se atribuyera al aumento de las importaciones.

**D. La USITC no examinó elementos de prueba fundamentales que cuantificaban los efectos de los distintos factores y los Estados Unidos no han justificado estas omisiones**

79. La USITC no proporcionó ningún análisis del informe econométrico ni explicó por qué se hizo caso omiso de este elemento de prueba fundamental sobre el efecto relativo de las distintas causas. Las autoridades competentes deben examinar la totalidad de las pruebas. Si la USITC consideró que era necesario desestimar este elemento de prueba fundamental, debería haber explicado explícitamente por qué, cosa que no hizo.

80. En el caso que nos ocupa, era especialmente importante que la USITC evaluara el informe econométrico obrante en su expediente, que proporcionaba una cuantificación o la importancia relativa de las importaciones frente a otros factores. La naturaleza y complejidad de los datos, así como las intrincadas relaciones entre las diferentes fuerzas competitivas requerían un análisis formal de la contribución pertinente de cada uno de los factores que repercutían en la rama de producción nacional. Grupos especiales anteriores han ofrecido orientación sobre la necesidad de facilitar una explicación razonada y adecuada de la manera en que no se han atribuido otros factores al aumento de las importaciones, en particular cuando el mercado se caracteriza por una compleja dinámica competitiva.<sup>9</sup>

**E. La USITC no llevó a cabo ninguna evaluación acumulativa de otros factores y las razones de los Estados Unidos para omitir ese análisis son insatisfactorias**

81. La USITC concluyó que "las causas alternativas no pueden explicar, individual ni *colectivamente*, el daño grave a la rama de producción nacional". Sin embargo, la USITC nunca realizó una evaluación acumulativa. En el informe definitivo de la USITC no hay ni un solo análisis de la evaluación acumulativa de otros factores.

82. Los Estados Unidos justifican la omisión de la USITC basándose en que ningún otro factor estaba causando daño y, por lo tanto, no se requiere ningún análisis acumulativo. Este argumento no se sostiene porque la USITC no separó y distinguió otros factores de daño, determinando su "naturaleza" y "efectos".

83. En diferencias anteriores, el Órgano de Apelación ha solicitado un análisis acumulativo cuando las circunstancias del caso indicaban la necesidad de hacerlo.<sup>10</sup> En las circunstancias del presente asunto, ese análisis acumulativo era necesario en vista de la interacción entre las diferentes dinámicas y condiciones competitivas que influían en el mercado (por ejemplo, la reducción constante de los costos, el nivel de los incentivos y los avances tecnológicos, la importancia de cumplir el imperativo de la paridad de red, la competencia con fuentes alternativas de energía que representaban sustitutos perfectos, la sensibilidad de los compradores a los precios, etc.). No obstante, los Estados Unidos no han justificado la omisión del análisis por la USITC, ni han justificado por qué esta deficiencia no es pertinente.

**IV. Los Estados Unidos no establecieron que los aumentos de las importaciones se produjeron como consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias"**

**A. Los Miembros deben demostrar la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas, así como su "vínculo claro" con el aumento de las importaciones, antes de que puedan imponerse medidas de salvaguardia**

84. Además de las dos condiciones relativas a la relación de causalidad y la no atribución, la autoridad investigadora también debe constatar la "evolución imprevista de las circunstancias". Más concretamente, el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 exige que el aumento significativo de las importaciones se haya producido "como consecuencia de la *evolución imprevista de las circunstancias* y por efecto de las obligaciones contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo". Por lo tanto, un Miembro solo puede adoptar la medida extraordinaria de imponer

<sup>9</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.340.

<sup>10</sup> Informes del Órgano de Apelación, *CE - Accesorios de tubería*, párrafo 192; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 490.

medidas de salvaguardia si el aumento de las importaciones es consecuencia de una evolución de las circunstancias que sea inesperada.

**1. No existe ningún fundamento jurídico legítimo para la posición de los Estados Unidos de que no es necesario demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" antes de la imposición de una medida de salvaguardia**

85. La impugnación por los Estados Unidos de la existencia misma de la obligación relativa a la evolución imprevista de las circunstancias puede rechazarse sumariamente, ya que esa posición es sencillamente incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

86. Los Estados Unidos niegan la necesidad de demostrar un "vínculo claro" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones. Los Estados Unidos sostienen erróneamente que, en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, la evolución imprevista de las circunstancias "no aparece como una 'condición' que la autoridad competente debe evaluar e incluir en su informe". Aducen además que la omisión en el Acuerdo sobre Salvaguardias de cualquier referencia a la evolución imprevista de las circunstancias o las obligaciones contraídas es fundamental, y significa que no es necesario que el informe publicado de la autoridad competente incluya determinaciones al respecto.

87. No es la primera vez que los Estados Unidos aducen erróneamente que la obligación relativa a la evolución imprevista de las circunstancias no está establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias cuando sus medidas de salvaguardia son impugnadas por otro Miembro en el marco de la OMC. En el asunto *Estados Unidos - Cordero*, los Estados Unidos adujeron que "a los efectos del párrafo 1 a) del artículo XIX basta que la evolución imprevista de las circunstancias pueda deducirse de los hechos recogidos en el expediente de la autoridad investigadora, y que la existencia de estas circunstancias pueda 'demostrarse en el curso' de los procedimientos de solución de diferencias en la OMC".<sup>11</sup> Sin embargo, el Órgano de Apelación no estuvo de acuerdo y constató que la USITC no cumplía esta prescripción.

88. Es evidente que el texto, el contexto y el objeto y fin de las disposiciones de la OMC aplicables demuestran inequívocamente que los Miembros de la OMC deben cumplir la obligación relativa a la evolución imprevista de las circunstancias antes de imponer medidas de salvaguardia. Esto se ve confirmado por el propio texto del artículo XIX del GATT de 1994 y el preámbulo y los artículos 1 y 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

89. En última instancia, los Estados Unidos justifican la omisión de la USITC dando a entender que el sentido de las disposiciones de la OMC es oscuro pero no hay tal oscuridad. El Grupo Especial debería negarse a aceptar la sugerencia de los Estados Unidos de hacer caso omiso de las numerosas decisiones del Órgano de Apelación que han rechazado efectivamente el argumento de los Estados Unidos, y declarar que toda medida de salvaguardia aplicada después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC debe ajustarse a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y también a las del artículo XIX del GATT de 1994.

**2. La necesidad de demostrar un vínculo claro entre las obligaciones contraídas y el aumento de las importaciones no es un "argumento a favor de la doble relación de causalidad" como indican los Estados Unidos**

90. Los Estados Unidos sostienen que, al citar informes anteriores establecidos del Órgano de Apelación y de los grupos especiales que confirman la obligación positiva de los Miembros de demostrar un vínculo claro entre las obligaciones contraídas y el aumento de las importaciones, China aboga por un "doble criterio respecto de la relación de causalidad". Los Estados Unidos se equivocan. El argumento de China no es ese en absoluto.

91. China simplemente reitera las conclusiones de anteriores decisiones del Órgano de Apelación y de los grupos especiales en el sentido de que el cumplimiento de la primera cláusula del

---

<sup>11</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 67.

artículo XIX.1 a) requiere una demostración (en el informe publicado de la autoridad competente) la existencia de un vínculo claro entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones.

92. La prescripción de demostrar un "vínculo claro" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones y la prescripción de establecer una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave entrañan normas diferentes. Si bien ambas se refieren a conceptos similares, exigen criterios jurídicos distintos en el marco del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias y representan dos condiciones distintas, que deben cumplirse antes de imponer una medida de salvaguardia. Además, mientras que en el caso de la "relación de causalidad" el aumento de las importaciones es la causa del daño grave, en el caso del "vínculo claro", el aumento de las importaciones es el efecto resultante de la evolución imprevista de las circunstancias y de las obligaciones contraídas por el Miembro. En ambos casos, la evaluación del "vínculo claro" y de la "relación de causalidad" requiere explicaciones detalladas, que el informe de la USITC no incluye.

93. Basándose en una distinción incorrecta entre la primera y segunda cláusulas del artículo XIX del GATT de 1994, en relación con el Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos afirman que China abandonó este argumento durante el procedimiento ante el Grupo Especial. Esto no es cierto. La posición de China es que, si una parte sustancial de las importaciones procede de países distintos del país en que se ha producido la evolución imprevista de las circunstancias específica, la USITC tenía que dar una explicación razonada y adecuada de la manera en que la "evolución imprevista de las circunstancias" específica que se produjo en ese país determinado tuvo como consecuencia el aumento de las importaciones procedentes de todos estos otros países.

94. En cambio, los Estados Unidos no aportan ninguna prueba real. Si bien alegaron que, en definitiva, las políticas industriales adoptadas por China impulsaban a los productores chinos a aumentar su capacidad en terceros países, los Estados Unidos no demuestran cómo el informe suplementario de la USITC contiene información que demuestre que el aumento de las exportaciones de países distintos de China provenía directamente de las sociedades afiliadas chinas que operaban en esos países. La USITC hizo esa suposición sin realizar ningún esfuerzo serio por establecer fundamentos de hecho para esos supuestos.

95. Los Estados Unidos no demostraron que la USITC estableció un vínculo claro entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones, originarias de China o de terceros países.

**3. La demostración de la evolución imprevista de las circunstancias, las obligaciones contraídas, el aumento de las importaciones y el vínculo claro entre ellos debe explicarse en el informe sobre salvaguardias antes de imponer la medida de salvaguardia**

96. Los Estados Unidos se equivocan al alegar que, de conformidad con el Artículo XIX, basta con demostrar el cumplimiento de la obligación relativa a la evolución imprevista de las circunstancias *durante el presente procedimiento*, y no en el momento de la medida. Del mismo modo, los Estados Unidos afirman erróneamente que la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en el informe publicado es una opción —y no un requisito— de conformidad con el artículo XIX.1 a).

97. La posición de los Estados Unidos es errónea, ya que la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias debe hacerse antes de imponer la medida de salvaguardia. Grupos Especiales de la OMC, como el que entendió en el asunto *Estados Unidos - Tubos*, han rechazado anteriormente esta práctica de los Estados Unidos de hacer demostraciones *post hoc* de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias durante los procedimientos de solución de diferencias en el marco de la OMC.<sup>12</sup>

98. Además, los Estados Unidos hacen una distinción errónea entre la primera y la segunda cláusula del artículo XIX.1 a) al aducir que, dado que solo la segunda cláusula se corresponde con las condiciones relativas al daño y la relación de causalidad establecidas en el artículo 4.2 del Acuerdo

<sup>12</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 7.297-7.298.

sobre Salvaguardias, no es necesario demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias (en el marco de la primera cláusula) en el informe. La posición de los Estados Unidos es errónea por tres motivos.

99. En primer lugar, de conformidad con los artículos 1 y 11.1 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, las medidas de salvaguardia deben cumplir lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994, incluido el requisito de que las autoridades competentes demuestren la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Por lo tanto, el cumplimiento del requisito de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es obligatorio y no discrecional para las autoridades competentes.

100. En segundo lugar, las condiciones prescritas por la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 también deben investigarse en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. La cuestión pertinente no es únicamente si la USITC cumplió lo dispuesto en el artículo 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino también si cumplió lo dispuesto en la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 sobre la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas. La interpretación de los Estados Unidos sencillamente deja sin efecto la obligación relativa a la evolución imprevista de las circunstancias establecida en la primera cláusula del artículo XIX.1 a).

101. En tercer lugar, el recurso de los Estados Unidos al asunto *Corea - Productos Lácteos* para respaldar este argumento induce a error y contradice la posición idéntica del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*. En *Corea - Productos Lácteos*, el Órgano de Apelación constató que la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho.<sup>13</sup> El Órgano de Apelación no sugirió en ninguna parte en ese asunto que no se incluyera esta demostración en el informe publicado.

102. Por último, los Estados Unidos insisten en que no es necesario examinar la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias en el informe publicado por la USITC aduciendo que no figura entre las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho que deben demostrarse de conformidad con el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, este argumento pasa por alto que el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no impone ningún límite a las cuestiones "pertinentes" de hecho y de derecho que deben tratarse en el informe publicado. Al adoptar esta posición, los Estados Unidos simplemente excluyen la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 de las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", con lo que dan a entender que las autoridades competentes solo necesitan investigar el daño mencionado en la segunda cláusula del artículo. Se trata de una caracterización manifestamente errónea de la relación entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

## **B. El informe suplementario de la USITC no cumple las prescripciones relativas a la evolución imprevista de las circunstancias establecidas en el GATT de 1994**

### **1. El informe suplementario de la USITC no identifica suficientemente las "obligaciones ... contraídas" que supuestamente tuvieron por efecto el aumento de las importaciones**

103. China ha dejado claro que los Estados Unidos no han identificado suficientemente las "obligaciones ... contraídas" que supuestamente tuvieron por efecto el aumento de las importaciones. La prescripción relativa a la evolución imprevista de las circunstancias contiene una obligación de buena fe de que los Miembros identifiquen las "obligaciones ... contraídas" específicas en cuestión y demuestren que las "obligaciones ... contraídas" pertinentes limitaban la capacidad del Miembro de reaccionar ante el aumento de las importaciones que causaba un daño grave a su rama de producción nacional. Los Estados Unidos aducen que esa obligación no existe, a pesar del texto del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

104. Los Estados Unidos alegan que esta prescripción específica se cumplió porque la USITC se refirió de manera general al Arancel de Aduanas de los Estados Unidos en el que el tipo para los productos fotovoltaicos de silicio cristalino era cero desde 1987, ya que el derecho de aduana correspondiente a dichos productos se había consolidado en el marco del GATT de 1994. Los Estados

<sup>13</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

Unidos alegan que esa referencia general cumple la prescripción de demostrar las "obligaciones ... contraídas" prevista en el artículo XIX.1 a).

105. El único análisis de las obligaciones contraídas que figuraba en el informe suplementario de la USITC era una breve referencia genérica a las obligaciones de los Estados Unidos en su calidad de Miembro de la OMC y el GATT<sup>14</sup>, que es prueba evidente de que la USITC no cumplió la obligación relativa a la evolución imprevista de las circunstancias. En primer lugar, los Estados Unidos no cumplieron el nivel de especificidad requerido para demostrar las "obligaciones ... contraídas". Una declaración general de la USITC relativa a su calidad de Miembro de la OMC y el GATT no satisface el requisito de identificar las obligaciones específicas contraídas. Además, si bien una nota de pie de página del informe suplementario de la USITC señalaba de pasada que la subpartida correspondiente a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos ha estado exenta de derechos desde 1987, esa simple declaración fáctica del informe sobre el período de aplicación del tipo general del derecho vigente actual no constituye una identificación suficiente de las obligaciones contraídas prevista por la prescripción relativa a la evolución imprevista de las circunstancias.

106. Además, el argumento de los Estados Unidos relativo a una conexión "lógica" evidente su lista conforme al HTS para los productos fotovoltaicos de silicio cristalino y su correspondiente Lista de concesiones en el marco de la OMC también debe desestimarse. La obligación de identificar las obligaciones contraídas se vería privada de sentido si no se exigiera ninguna identificación efectiva de las obligaciones contraídas antes de la imposición de la medida de salvaguardia. No "se deduce lógicamente" ni es evidente que la subpartida 8541.40.60 del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos forme parte de la Lista de los Estados Unidos anexa al GATT de 1994 en virtud del párrafo 7 del artículo II de dicho Acuerdo, como su arancel consolidado. De hecho, ni el informe suplementario ni el informe definitivo de la USITC mencionan siquiera una "concesión arancelaria" pertinente.

107. El informe suplementario de la USITC no trató en absoluto de identificar las obligaciones contraídas por los Estados Unidos de una manera mínimamente similar a la orientación que figura *supra* sobre el grado de especificidad.

**2. La alegación del informe suplementario de la USITC de era totalmente imprevisto que la imposición de derechos antidumping/compensatorios contra China daría lugar a un aumento de las importaciones procedentes de otros países no es creíble y es demostrablemente falsa**

108. El informe suplementario de la USITC sostiene que era totalmente imprevisto que, en una situación en que la demanda estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino excede significativamente de 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 de otros países. Esa afirmación de una evolución imprevista de las circunstancias es falsa.

109. La demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en los Estados Unidos excede significativamente de la capacidad de los productores estadounidenses de producir y suministrar dichos productos desde hace mucho tiempo. Ya en 2012 —esencialmente antes del aumento significativo de las importaciones que dio lugar al daño grave en cuestión en el presente asunto— los productores estadounidenses de productos fotovoltaicos de silicio cristalino solo podían producir aproximadamente un 15% de la demanda total de los Estados Unidos.

110. En 2012, China era uno de los principales proveedores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en el mercado estadounidense. Sin embargo, en diciembre de 2012, se impusieron derechos antidumping/compensatorios a los exportadores chinos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, que restringieron las importaciones chinas.

111. El informe suplementario de la USITC alegaba que era "imprevisto" que otros países exportadores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentaran sus exportaciones a los

<sup>14</sup> Informe suplementario de la USITC, Prueba documental CHN-6, página 4.

Estados Unidos en vista de la disminución de las exportaciones procedentes de China provocada por los derechos antidumping/compensatorios. Sin embargo, es bien sabido que si la rama de producción nacional no puede satisfacer la totalidad de la demanda interna, entrarán los proveedores extranjeros. Y por tanto, otros países naturalmente aumentarán sus exportaciones a los Estados Unidos si se reducen las importaciones procedentes de China.

112. El Grupo Especial dispone de una prueba *bona fide* de que los Estados Unidos conocían perfectamente las consecuencias reales que tendría la imposición de derechos antidumping/compensatorios a un país exportador que darían lugar a aumentos de las exportaciones de otros países. La propia USITC previó esta misma dinámica económica hace 20 años en su investigación en materia de salvaguardias sobre los productos de acero realizada en diciembre de 2001. La USITC reconoció que las órdenes anteriores de imposición de derechos antidumping y compensatorios no impidieron el aumento significativo de las importaciones del mismo producto, y que ese aumento era una causa sustancial de daño grave. La USITC era en efecto plenamente consciente de estas desviaciones del comercio.

**3. El informe suplementario de la USITC no demuestra ni explica adecuadamente la forma en que las políticas gubernamentales adoptadas por China dieron lugar a un aumento de las exportaciones de países distintos de China**

113. La USITC tenía la clara obligación de facilitar una explicación adecuada de cómo y por qué la evolución imprevista de las circunstancias identificada tuvo como consecuencia el aumento de las importaciones que la USITC constató que causaban el daño grave a la rama de producción nacional. Esa obligación exige necesariamente la existencia de un vínculo claro entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de la cantidad de las importaciones que supuestamente causaba el daño grave. Si una parte sustancial de las importaciones procede de países distintos del país donde se produjo la evolución imprevista de las circunstancias específica, el Grupo Especial deberá examinar la explicación razonada y adecuada dada por la USITC acerca de la manera en que la "evolución imprevista de las circunstancias" específica que se produjo en un país determinado tuvo como consecuencia los aumentos de las importaciones procedentes de todos estos otros países.

114. Sin embargo, los datos sobre las importaciones reunidos por la propia USITC demuestran que las importaciones procedentes de China no contribuyeron al aumento de las importaciones en 2016, al final del período objeto de investigación. En cambio, el aumento provino de países distintos de China. Por lo tanto, no hay un vínculo claro entre las supuestas políticas gubernamentales adoptadas por China —supuestamente, la única fuente de la "evolución imprevista de las circunstancias" identificado por la USITC— y el aumento de las importaciones que causó un daño grave. Las importaciones procedentes de China estaban disminuyendo, no aumentando.

115. Además, el informe suplementario de la USITC contiene solo una única frase que representa todo su análisis sobre la supuesta relación entre las políticas gubernamentales adoptadas por China y los aumentos de las exportaciones de otros países. Esta frase contiene varios supuestos transformados en conclusiones lógicas con respecto a las cuales la USITC no facilita ninguna explicación ni cita ninguna prueba. La lógica de la USITC y los Estados Unidos en esta frase parece indicar, como mínimo, tres supuestos infundados. El primer supuesto es que existían políticas gubernamentales adoptadas por China para fomentar la producción tanto dentro como fuera de China. En segundo lugar, que los productores chinos aprovechaban esas políticas gubernamentales para construir instalaciones de producción en otros países. En tercer lugar, que el aumento de las importaciones estadounidenses de esos otros países venía de esos productores chinos que habían construido las fábricas de producción. Si bien los Estados Unidos han expuesto esta lógica, ni las determinaciones de la USITC en ese momento, ni los Estados Unidos ante este Grupo Especial, han identificado suficientes pruebas fácticas subyacentes que respalden cada uno de esos "hechos" alegados.

116. Sencillamente, en el informe suplementario de la USITC no hay ninguna explicación adecuada de que las supuestas políticas gubernamentales de China dieran lugar a un aumento inesperado de las importaciones procedentes de otros países. Aparte de señalar que algunas empresas chinas supuestamente crearon operaciones de producción fuera de China, simplemente no hay ningún análisis ni prueba de esta relación alegada por los Estados Unidos en el informe suplementario de la USITC. Antes bien, los Estados Unidos sencillamente afirman esta conclusión como un hecho.

117. Además, la USITC se equivocó igualmente al indicar que la producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino por Hanwha en Corea estaba de algún modo controlada por una sociedad afiliada china (a instancias del Gobierno chino, nada menos). Sin embargo, en realidad sucedió lo contrario, porque Hanwha es una empresa coreana que trataba de ampliar su producción en China estableciendo de una sociedad afiliada china. No hay ningún elemento de hecho para apoyar el argumento de que la afiliada china de Hanwha o cualquier empresa china tuviera alguna relación con la producción de Hanwha en Corea.

118. Los Estados Unidos reconocieron implícitamente la falta de base probatoria para su conclusión sobre la evolución imprevista de las circunstancias cuando adujeron firmemente que las conclusiones de la USITC sobre esta cuestión podían apoyarse en "inferencias razonables" —en lugar de exigir, en forma más estricta, las pruebas convincentes—. China no está de acuerdo con esta posición de los Estados Unidos, dado que una medida de salvaguardia es una medida excepcional y extraordinaria que exige agotar la vía de una investigación rigurosa que dé lugar a una decisión basada en pruebas sólidas, no en inferencias.

119. Por consiguiente, si los países donde se produjo la evolución imprevista de las circunstancias son diferentes de los países donde se originó el aumento de las importaciones, la autoridad investigadora no cumpliría las obligaciones que le impone el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que dé una explicación razonada y adecuada de esta falta de concordancia de países. El informe suplementario de la USITC adolece de esta deficiencia fundamental, ya que la USITC no demostró el "vínculo claro" requerido entre la evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones, alegando, sin demostrarlo, que las políticas promulgadas por el Gobierno de China de algún modo daban lugar a que las empresas chinas produjeran en otros países que luego exportaban a los Estados Unidos. Por consiguiente, la determinación de la USITC no cumple la obligación de identificar y explicar la evolución imprevista de las circunstancias requerida.

**V. La USITC no facilitó en sus informes un resumen público de los datos confidenciales suficiente para que se pudiera presentar una defensa significativa**

**A. La USITC estaba obligada a publicar resúmenes no confidenciales de sus informes y documentos decisorios intermedios**

120. El artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias 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, y la USITC no está libre de esta obligación aun cuando su explicación se base en datos confidenciales. No obstante, leída conjuntamente con su obligación de respetar el carácter confidencial de la información confidencial de conformidad con el artículo 3.2, las autoridades competentes deben publicar un resumen no confidencial de los datos confidenciales en que se hayan basado en su informe.

121. Los datos confidenciales se pueden suprimir en el resumen no confidencial del informe de las autoridades pero, aun así, las autoridades deben presentar esos datos confidenciales en forma resumida y modificada, protegiendo al mismo tiempo la confidencialidad mediante la presentación de datos acumulados o indizados o de otras maneras —solo se permite que no faciliten ningún dato cuando todos estos métodos sean inaplicables—. <sup>15</sup> En consecuencia, la USITC tendría que haber dado indicaciones sobre la mayor cantidad posible de información confidencial sin violar su carácter de tal, posiblemente encontrando recursos más idóneos para presentar el contenido básico de dicha información.

122. Los Estados Unidos aducen también que no hay ninguna obligación de publicar resúmenes no confidenciales de los documentos decisorios intermedios. Sin embargo, la consecuencia de este argumento es que la autoridad competente solo necesitaría incluir la totalidad de la información confidencial en un "documento decisorio intermedio" y después publicar un informe definitivo para eludir su obligación de publicar un resumen no confidencial de dicha información. Además, los documentos decisorios intermedios suelen formar parte del informe definitivo de las autoridades, o son en sí mismos documentos respecto de los cuales las partes interesadas tienen derecho a presentar pruebas y exponer sus opiniones-. En consecuencia, una interpretación armoniosa de la obligación de publicar un resumen no confidencial del informe exige la publicación de un resumen

<sup>15</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.274. Véase también el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.23.

no confidencial de cualquier documento decisorio intermedio incorporado o reproducido en el informe. Esta es también la interpretación de los Estados Unidos, ya que la práctica de la propia USITC consiste en publicar resúmenes no confidenciales de sus informes del personal, que ahora califica como "documento decisorio intermedio".

123. Los Estados Unidos afirman que las autoridades competentes no tienen ninguna obligación de publicar resúmenes no confidenciales de sus informes, sino solo la obligación de publicar un informe definitivo de sus constataciones y conclusiones fundamentadas. Sin embargo, este argumento pasa por alto la práctica sistemática de los Miembros de la OMC, cuyas autoridades competentes —incluida la propia USITC— publican invariablemente resúmenes no confidenciales de sus informes. Aunque los Estados Unidos han impugnado las alegaciones formuladas por otros Miembros en otros procedimientos de la OMC en cuanto al carácter apropiado de los resúmenes no confidenciales de la USITC, no han impugnado la existencia de la obligación misma. Por último, los grupos especiales de la OMC deben basarse en las versiones no confidenciales de los informes para realizar su evaluación.

**B. La USITC estaba obligada a publicar con prontitud los resúmenes no confidenciales, con tiempo suficiente para que las partes interesadas pudieran ejercer de manera significativa el derecho a presentar pruebas y exponer sus opiniones**

124. En una investigación sobre salvaguardias, las partes interesadas tienen el derecho establecido en el artículo 3.1 de "presentar pruebas y exponer sus opiniones". Si no se diera a las partes tiempo suficiente para formular observaciones sobre el informe definitivo, se privaría de sentido a este derecho. El artículo 3.1 debe leerse además conjuntamente con el artículo 4.2 c), que exige que las autoridades competentes "publi[quen] con prontitud" un análisis detallado del caso objeto de investigación de conformidad con las disposiciones del artículo 3. La consecuencia de lo anterior es que los resúmenes no confidenciales deben publicarse "con prontitud", pero el significado de la expresión "con prontitud" está estrechamente relacionado con el contexto del procedimiento en cuestión. Un informe que no se publique con prontitud impediría —o incluso negaría efectivamente— a las partes la posibilidad de ejercer ese derecho de manera significativa.

**C. La USITC actuó de manera incompatible con sus obligaciones relativas a la publicación de los resúmenes no confidenciales**

**1. Los resúmenes no confidenciales de la USITC no daban suficientes indicaciones sobre los datos confidenciales para que las partes interesadas ejercieran sus derechos de manera significativa**

125. En la versión no confidencial del informe definitivo de la USITC se ha suprimido información en forma excesiva, omitiendo totalmente partes fundamentales de datos sumamente importantes que eran necesarios para que las partes interesadas entendieran el análisis de la USITC. Por lo que respecta al análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC, señalamos que estas omisiones de datos significaron que China tuvo que recurrir en el presente procedimiento a otros datos públicos —datos que no formaban parte expresamente de la explicación "razonada y adecuada" de la USITC sobre esos puntos— porque la falta de descripción o explicación hace que las razones de la constatación de la USITC sean sumamente ambiguas y desde luego no "convincientes".

126. La supresión excesiva de información sin una descripción adecuada de los datos confidenciales también significó que las partes interesadas no pudieron ejercer de manera significativa su derecho a presentar pruebas y exponer sus opiniones, tanto ante la USITC —en el caso del informe definitivo del personal de la USITC— como ante el TPSC —en el caso del informe definitivo de la USITC—. Tal como se publicó, la versión pública del informe definitivo de la USITC es deficiente e incumple la obligación de la USITC de publicar un resumen no confidencial.

127. La alegación de los Estados Unidos de que la USITC va más allá de lo exigido por el Acuerdo sobre Salvaguardias al permitir que las partes, a través de su asesor estadounidense, accedan a la información confidencial a través de una APO no es pertinente. Las condiciones de la APO de la USITC impiden a los asesores estadounidenses examinar la información confidencial con sus clientes, las partes interesadas. Además, la alegación de China no es que los asesores estadounidenses de las partes interesadas no hayan podido examinar la información confidencial, sino que la USITC actuó

de manera incompatible con su obligación de publicar resúmenes no confidenciales de dicha información. Asimismo, la USITC exigió a los asesores de las partes interesadas que destruyeran toda la información confidencial incluso antes de que tuvieran la oportunidad de presentar sus argumentos u observaciones al TPSC, lo que hizo imposible que se basaran en la información confidencial.

**2. Los resúmenes no confidenciales no se publicaron "con prontitud", negando efectivamente a las partes interesadas la posibilidad de ejercer sus derechos de manera significativa**

128. El tiempo disponible entre la fecha en que los resúmenes no confidenciales de los informes de la USITC —las "versiones públicas"— se pusieron a disposición de las partes interesadas y la fecha límite para la presentación de escritos y la fecha de las audiencias negó efectivamente a las partes interesadas la posibilidad de ejercer sus derechos de manera significativa. Los resúmenes no confidenciales se publicaron y pusieron a disposición uno y dos días hábiles antes de la fecha límite para presentar los escritos previos a la audiencia sobre el daño y la medida correctiva, respectivamente, y el mismo día en que había que presentar las observaciones al TPSC.

129. China no cuestiona que el término "*promptly*" (con prontitud) no significa que los resúmenes no confidenciales deban publicarse "*simultaneously with*" (al mismo tiempo que) la versión confidencial del informe, pero el término sí significa "*quickly, without delay or at the arranged time*" (rápidamente, sin demora o en el momento previsto). Dada la cronología de la investigación de la USITC, la demora en la publicación de los resúmenes no confidenciales significa que no puede decirse que se hayan publicado con prontitud.

130. Por último, los Estados Unidos aducen que las autoridades competentes no están obligadas a dar a las partes interesadas tiempo suficiente para formular observaciones sobre su informe definitivo. Este argumento tiene dos errores sustantivos. En primer lugar, en los Estados Unidos, una investigación sobre salvaguardias no concluye con el informe definitivo de la USITC, sino que tiene otra etapa más ante el TPSC, en la que las partes interesadas tienen derecho a presentar pruebas y exponer sus opiniones. En segundo lugar, las partes interesadas efectivamente tienen derecho a formular observaciones sobre el informe definitivo de la USITC. Al publicar el resumen no confidencial en la fecha límite para presentar observaciones al TPSC, la USITC negó efectivamente a las partes interesadas la posibilidad de ejercer este derecho de manera significativa.

**ANEXO B-2****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS****RESUMEN DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS****I. INTRODUCCIÓN**

1. Entre 2012 y 2016, la situación financiera de la rama de producción estadounidense que producía productos fotovoltaicos de silicio cristalino era lamentable, sufriendo un especial deterioro entre 2015 y 2016, a pesar del explosivo crecimiento de la demanda, como confirma la información recopilada por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC" o "Comisión") en la investigación general sobre salvaguardias que China ha impugnado. Durante ese período de tiempo, las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentaron tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional y alcanzaron máximos sin precedentes en 2016. Las importaciones tenían precios más bajos que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en el país, lo que dio lugar a la disminución de los precios internos y a importantes pérdidas netas y de explotación cada vez mayores de la rama de producción nacional que producía productos similares o directamente competidores, que ya partía de una situación de falta de rentabilidad. Decenas de instalaciones nacionales cerraron y la rama de producción estadounidense que producía productos fotovoltaicos de silicio cristalino registró una significativa capacidad inactiva de sus instalaciones de producción y un grado importante de desempleo y subempleo. Además, un número considerable de productores nacionales no pudieron generar capital para financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales o mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo. Ese empeoramiento se produjo a pesar de las condiciones de mercado que, por lo demás, eran sumamente favorables a los productores nacionales, entre ellas una fuerte y creciente demanda interna.

2. Para tratar de vencer las dificultades causadas por el aumento de las importaciones, en primer lugar la rama de producción nacional solicitó la adopción de medidas en materia de derechos antidumping y compensatorios. Sin embargo, la emisión de órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios sobre las importaciones procedentes de China en diciembre de 2012 y de otras órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios sobre otras importaciones procedentes de China y Taiwán en febrero de 2015 no proporcionó alivio. Las medidas en materia de derechos antidumping y compensatorios provocaron el traslado de la producción a países en los que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino destinados a la exportación a los Estados Unidos no estaban sujetos a tales medidas correctivas.

3. En 2017, la rama de producción nacional presentó una solicitud a la USITC en la que pedía la imposición de una medida de salvaguardia sobre las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino independientemente de su procedencia. La USITC realizó una investigación y constató que el aumento de las importaciones estaba causando un daño grave a la rama de producción nacional. El 22 de septiembre de 2017, la Comisión formuló por unanimidad la determinación positiva de que las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que constituían una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional. A continuación, la investigación pasó a la fase relativa a la reparación para que la Comisión pudiera formular recomendaciones de medidas correctivas en su informe al Presidente.

4. La Comisión presentó un informe en noviembre de 2017, que contenía su determinación positiva de la existencia de daño grave y sus recomendaciones sobre adopción de medidas. El 27 de noviembre de 2017, el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales solicitó a la USITC que facilitara más información en forma de informe suplementario que identificara cualquier evolución imprevista de las circunstancias que hubiese ocasionado que las importaciones en los Estados Unidos de los productos en cuestión aumentaran en tal cantidad que constituyeran una causa sustancial de daño grave. La Comisión respondió a esa solicitud con la presentación de un informe suplementario el 27 de diciembre de 2017, en el que figuraba su constatación de que el aumento de las importaciones era consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y las razones de dicha constatación. Esos informes en su conjunto constituyen

el informe de las autoridades competentes de los Estados Unidos a los efectos de los artículos 3.1 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5. Una vez recibidos los informes de la Comisión, el Presidente impuso desde el 7 de febrero de 2018 una medida de salvaguardia que, según determinó, "facilitar[á] los esfuerzos de la rama de producción nacional para ajustarse positivamente a la competencia de las importaciones y para lograr que los beneficios económicos y sociales sean mayores que los costos". La medida de salvaguardia impuso un contingente arancelario de 2,5 GW para las importaciones de células fotovoltaicas de silicio cristalino 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. La medida también impuso derechos *ad valorem* a las importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino por un período de cuatro años, con reducciones anuales de los tipos de los derechos en los años segundo, tercero y cuarto.

## **II. NORMA DE EXAMEN Y CARGA DE LA PRUEBA**

6. La carga de la prueba incumbe a la parte reclamante que alega el incumplimiento de una obligación o a la parte que asevera un hecho. Las pruebas y argumentos en que se base una acreditación *prima facie* tienen que ser suficientes para identificar la medida impugnada y sus consecuencias fundamentales, especificar la disposición pertinente de la OMC y la obligación que contiene, y explicar los fundamentos por los que se invoca la incompatibilidad de la medida con la disposición. En consecuencia, corresponde a China, en su condición de parte reclamante, la carga de demostrar que la medida de salvaguardia comprendida en el mandato del Grupo Especial es incompatible con una de las disposiciones enumeradas del Acuerdo sobre Salvaguardias o el GATT de 1994.

7. Con arreglo a esas normas, los grupos especiales tienen el mandato de determinar los hechos del asunto y de interpretar el texto pertinente de los acuerdos abarcados y aplicarlo a las medidas impugnadas. Al impugnar la acción de imponer una medida de salvaguardia, una parte reclamante aporta pruebas y argumentos relativos a la investigación realizada, las constataciones de la autoridad competente y la medida correctiva impuesta. Por consiguiente, en informes anteriores se ha examinado si las autoridades han facilitado una explicación razonada y adecuada del modo en que las pruebas que obran en el expediente corroboran sus constataciones sobre los hechos y del modo en que esas constataciones sobre los hechos sirven de apoyo a la determinación general. Al examinar la actuación del organismo, el Grupo Especial no debe efectuar un examen probatorio *de novo*, sino que debe tener presente su papel de examinador de la actuación del organismo. De hecho, que un grupo especial no se limitara a su papel de examinador y sustituyera la evaluación de las pruebas y la apreciación de la autoridad competente por las suyas propias no reflejaría la función establecida en el artículo 11 del ESD.

## **III. LA DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DE DAÑO GRAVE FORMULADA POR LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y LOS ARTÍCULOS 2, 3 Y 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS**

### **A. Sinopsis de la determinación de la existencia de daño grave formulada por la USITC**

#### **1. Condiciones de competencia**

8. La Comisión abordó la cuestión de si las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que constituían una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional. La Comisión comenzó por examinar varias condiciones de competencia en que se basaba su análisis. En general, China no impugna las constataciones de la Comisión sobre las condiciones de competencia.

9. **Demanda.** La Comisión constató que la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, derivada de la demanda de electricidad de origen solar, aumentó cada año del período objeto de investigación. Observó que, en consonancia con los datos, la gran mayoría de las empresas declararon que la demanda estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino crecía desde 2012. Según la mayoría de esas empresas, el aumento de la demanda era resultado de la reducción de los precios de los sistemas fotovoltaicos de silicio cristalino y los costos de instalación,

así como de la existencia de programas de incentivos federales, estatales y locales. Las empresas también vinculaban el aumento de la demanda con el mayor conocimiento de la energía renovable por parte del público y el mayor interés general del público en ella, el aumento de las mejoras tecnológicas, entre otras la eficiencia de los módulos, y el mayor uso militar de la energía solar.

10. La Comisión constató además que la gran mayoría de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino vendidos en el mercado estadounidense estaban conectados a la red eléctrica y se vendían en tres segmentos del mercado: residencial, comercial y de servicios públicos. Las instalaciones anuales 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%. Los tres segmentos conectados a la red experimentaron 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, con un incremento de las instalaciones residenciales y de servicios públicos del 423% y el 488%, respectivamente, entre 2012 y 2016. 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 a clientes de los servicios públicos.

11. **Oferta.** La Comisión constató que, durante el período objeto de investigación, el mercado estadounidense se abasteció principalmente de importaciones y, cada vez en menor medida, de la rama de producción nacional. Pese al aumento de la demanda, varias empresas estadounidenses cerraron sus instalaciones de producción en el país durante el período objeto de investigación. Entre 2012 y 2016, mientras la presencia de las importaciones crecía vertiginosamente, la participación de la rama de producción nacional en el mercado estadounidense descendía.

12. La Comisión constató que la inmensa mayoría del mercado correspondía a las importaciones en su conjunto, cuya participación en el consumo aparente en los Estados Unidos creció notablemente entre 2012 y 2016. China fue sistemáticamente la fuente de importación principal o una de las principales, salvo en 2013, tras la primera investigación en materia de derechos antidumping y compensatorios sobre células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China. Otras grandes fuentes de importación fueron Taiwán (en particular entre 2012 y 2014), Corea y Malasia (2016), y México (cada año).

13. **Sustituibilidad.** La Comisión constató la existencia de un alto grado de sustituibilidad entre las importaciones y los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en el país. Observó que, durante el 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 producidos en el país 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 producidos en el país también se vendían a segmentos de mercado superpuestos a través de canales de distribución coincidentes, y la mayoría de los productores, importadores y compradores nacionales que respondieron indicaron que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales e importados eran intercambiables.

14. La Comisión también constató que, en el mercado estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, los compradores consideraban el precio como factor importante en sus decisiones de compra, entre otros factores que también tenían en cuenta. El precio fue el factor principal más citado, seguido de la calidad/propiedades de uso y empleo y la disponibilidad.

15. **Otras condiciones de competencia.** La Comisión constató que los costos de las materias primas eran otra condición de competencia importante. Las materias primas constituyeron el mayor componente del costo total de los productos vendidos tanto en el caso de las células fotovoltaicas de silicio cristalino como en el caso de los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino. Los precios del polisilicio, la principal materia prima utilizada en la producción de obleas destinadas a la fabricación de células fotovoltaicas de silicio cristalino, registraron fluctuaciones, pero disminuyeron en términos generales durante el período objeto de investigación.

16. Además, la Comisión constató que, durante el período objeto de investigación, los productores nacionales y los importadores informaron de la venta de productos fotovoltaicos de silicio cristalino mediante negociaciones transacción por transacción y también mediante contratos. En 2016, los productores nacionales vendieron la mayoría de sus productos fotovoltaicos de silicio cristalino

mediante contratos de corto plazo y el resto al contado, mientras que los importadores vendieron la mayoría de sus productos fotovoltaicos de silicio cristalino con una combinación de contratos de corto plazo, anuales y de largo plazo.

17. La Comisión también examinó la rentabilidad de la rama de producción nacional y constató que esta no pudo realizar una actividad de producción nacional con un nivel razonable de ganancias durante el período objeto de investigación. El valor de las ventas netas de la rama de producción nacional disminuyó durante el período objeto de investigación y la proporción entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas se situó en un nivel alto durante todo el período objeto de investigación. En consonancia con la disminución general del valor de sus ventas netas y la alta proporción entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas, la rama de producción nacional sufrió pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación.

18. La Comisión reconoció que los envíos de la rama de producción nacional en los Estados Unidos aumentaron en general entre 2012 y 2016. Sin embargo, constató que ese aumento general fue ínfimo en comparación con el crecimiento del consumo aparente en los Estados Unidos. En consecuencia, la participación en el mercado de la rama de producción nacional disminuyó, pasando de un período con niveles altos en 2012 a un período con niveles bajos en 2016. Las existencias de final de período tanto de la rama de producción nacional como de los importadores aumentaron en general, y los importadores estadounidenses informaron de que, en junio de 2017, ya habían organizado la importación de 10.200 MW más en productos fotovoltaicos de silicio cristalino para el año civil 2017.

19. Como parte de su análisis sobre la existencia de daño grave, la Comisión también examinó la medida en que el mercado estadounidense era un punto focal de la desviación de las exportaciones. Constató que las ramas de producción extranjeras tenían una capacidad considerable y cada vez mayor de fabricar células fotovoltaicas de silicio cristalino y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y una importante capacidad no utilizada. La capacidad colectiva de los productores extranjeros superaba sistemáticamente sus niveles de producción combinados por un amplio margen y su exceso de capacidad superó el tamaño de todo el mercado estadounidense cada año completo del período objeto de investigación. Además, sus existencias de fin de período combinadas aumentaron cada año entre 2012 y 2016.

20. La Comisión constató que las ramas de producción extranjeras no solo tenían capacidad disponible, sino también el incentivo de exportar a los Estados Unidos volúmenes significativos de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Aunque las ramas de producción extranjeras consumieron colectivamente la mayoría de las células fotovoltaicas de silicio cristalino que fabricaban en las operaciones de montaje de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino de sus mercados internos, sus operaciones relativas a los módulos fotovoltaicos de silicio cristalino estaban orientadas a la exportación. De hecho, sus exportaciones combinadas de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino se quintuplicaron con creces y pasaron de 2.300 MW en 2012 a 11.800 MW en 2016.

21. Las ramas de producción extranjeras también demostraron su capacidad de reorientar sus exportaciones de un mercado a otro y aumentar sustancialmente sus exportaciones a mercados concretos de un año a otro. Al haber varias ramas de producción extranjeras que se enfrentaban a órdenes de imposición de derechos antidumping y/o compensatorios sobre sus exportaciones a uno o varios mercados no estadounidenses, entre ellos la Unión Europea (células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China, Malasia y Taiwán), el Canadá (módulos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China) y Turquía (módulos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China), la Comisión consideró que el gran y creciente mercado estadounidense era un objetivo para las exportaciones de las ramas de producción extranjeras. Ese hecho quedó corroborado por los datos del cuestionario, que indicaban que las ramas de producción extranjeras aumentaron colectivamente sus exportaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino a los Estados Unidos entre 2012 y 2016, y que el mercado estadounidense fue el destino de una parte cada vez mayor de sus envíos totales de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino durante ese período.

22. Por último, la Comisión examinó los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino durante el período objeto de investigación. Concretamente, la Comisión examinó los datos sobre los precios comparando los precios de importación y los precios internos de los cinco productos cuyos precios se facilitaron que, según convinieron los participantes en la investigación, eran

representativos de las ventas de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en los Estados Unidos. Entre esos productos figuraban los módulos de 60 células y también los módulos de 72 células. Esas comparaciones demostraban que las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino tenían un precio inferior al de los productos producidos en el país en 33 casos de un total de 52, que representaban aproximadamente dos terceras partes del volumen total de productos sobre cuyos precios la Comisión disponía de datos, y tenían un precio superior en solo 19 casos. La Comisión observó que los productores nacionales documentaron 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, indicando en su mayoría el precio más bajo como razón para incrementar sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados. Constató que la rama de producción nacional se enfrentó a condiciones adversas en materia de precios, ya que las importaciones tenían precios inferiores a los de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en el país y los precios internos bajaron entre 2012 y 2016 pese al enorme crecimiento de la demanda. La proporción entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas de la rama de producción nacional se situó en un nivel alto durante todo el período objeto de investigación, con costos cercanos o superiores a los valores de las ventas netas.

23. Tras su evaluación de toda la información pertinente relativa a la situación de la rama de producción nacional, la Comisión constató que la rama de producción nacional sufrió un daño grave.

**2. El aumento de las importaciones fue una causa sustancial de daño grave y una causa que es importante y no lo fue menos que cualquier otra causa**

24. La Comisión constató que las importaciones constituyeron una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional. Como explicó la Comisión, en consonancia con 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, las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentaron tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional todos los años desde 2012, y alcanzaron máximos sin precedentes en 2016. El volumen en aumento de las importaciones también hizo que estas lograran una participación creciente y sustancial en el mercado estadounidense.

25. La Comisión señaló el cambio en la composición de las importaciones durante el período objeto de investigación. Observó que en 2009, al principio de las investigaciones en materia de derechos antidumping y compensatorios sobre las importaciones procedentes de China ("CSPV I"), la rama de producción nacional había tenido 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. Sin embargo, 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.

26. Después de que esas importaciones quedaran sujetas a órdenes de imposición de derechos antidumping y compensatorios en diciembre de 2012, las importaciones procedentes de China y Taiwán correspondientes al ámbito de las posteriores investigaciones en materia de derechos antidumping y compensatorios sobre las importaciones procedentes de China y Taiwán ("CSPV II") aumentaron su presencia en el mercado estadounidense y sustituyeron por completo la participación sustancial en el mercado que habían tenido anteriormente las importaciones objeto de las CSPV I procedentes de China y captaron más participación en el mercado de la rama de producción nacional. La Comisión observó además que, antes de que las órdenes CSPV II entraran en vigor en febrero de 2015, entraron en el mercado estadounidense importaciones procedentes de otros países. A finales de 2015, las importaciones casi habían duplicado sus niveles de 2014, y las importaciones siguieron aumentando en 2016.

27. La Comisión constató que, mientras que el volumen de las importaciones que eran altamente sustituibles por los productos producidos en el país y el de los precios en general inferiores aumentó, los precios de los cinco productos cuyos precios se facilitaron disminuyeron, todos ellos, entre enero de 2012 y diciembre de 2016. Concretamente, los precios disminuyeron considerablemente en 2012. Los precios se estabilizaron en cierta medida después de que las importaciones procedentes de China quedaran sujetas a órdenes de 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.

28. La Comisión constató que, en consonancia con los cientos de millones de dólares de pérdidas netas y de explotación 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 un mercado de gran intensidad de capital y tecnológicamente avanzado.

29. Además, pese 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. Aunque 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 esos nuevos productores y a los productores ya existentes a cerrar sus instalaciones. El gran número de cierres de instalaciones durante el período objeto de investigación trajo consigo numerosos despidos y la necesidad de prestar asistencia para el ajuste al comercio a los trabajadores altamente calificados afectados por esos cierres.

30. En consonancia con los descensos de muchos de los indicadores comerciales y financieros de la rama de producción nacional entre 2015 y 2016, cuando las importaciones alcanzaron su nivel más alto en el período objeto de investigación, la Comisión constató que la información disponible apuntaba a que la situación de la rama de producción nacional siguió deteriorándose en 2017, después de finalizar el período objeto de investigación en diciembre de 2016. En julio de 2017 ya habían cerrado dos instalaciones de producción estadounidenses más. El desempleo y el subempleo de la rama de producción nacional también empeoraron en 2017, con la declaración de quiebra de Suniva y los nuevos despidos y la presentación de notificaciones sobre formación y reajuste de los trabajadores ("Ley WARN") de SolarWorld.

31. Sobre la base de esas consideraciones, la Comisión constató la existencia de una "relación de causalidad clara" entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional.

32. Por último, la Comisión se aseguró de no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. En concreto, los declarantes identificaron dos causas de esa índole: 1) supuestos errores cometidos por la rama de producción nacional y 2) factores distintos de las importaciones que dieron lugar a descensos en los precios internos. La Comisión constató que los hechos no respaldaban las afirmaciones de los declarantes en relación con esos otros supuestos factores.

33. La Comisión abordó en primer lugar las alegaciones de los declarantes relativas a los supuestos errores cometidos por la rama de producción nacional, que los declarantes identificaron según los tipos de productos que la rama de producción nacional fabricaba, los segmentos del mercado a los que abastecían, y la calidad, la entrega y el servicio que los productores nacionales proporcionaban. La Comisión reconoció que determinados productores extranjeros podían haber producido productos fotovoltaicos de silicio cristalino que eran únicos o que no podían obtenerse de otras fuentes, pero explicó que las pruebas obrantes en el expediente indicaban que esos productos solamente tenían una pequeña participación en el mercado estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Además, constató que había más superposición entre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino especializados estadounidenses y los importados que la reconocida por los declarantes.

34. La Comisión también constató que las afirmaciones de los declarantes relativas a la participación en determinados segmentos de mercado no rompían la relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional. Concretamente, los declarantes alegaban que: 1) los productores nacionales dirigían sus modelos de negocio a los segmentos residenciales y comerciales del mercado estadounidense, con beneficios más elevados, y, hasta hacía poco tiempo, no trataron de competir por las ventas relacionadas con los servicios públicos, de mayor volumen y menor margen, aunque el segmento de los servicios públicos era el que presentaba un mayor crecimiento y tenía la mayor participación en el mercado; y 2) los productores nacionales no podían "suministrar la combinación necesaria de tipo de producto y propiedades de uso y empleo demostradas del producto" que exigían los servicios públicos.

35. Aunque la gran mayoría de los envíos de la rama de producción nacional se destinaron a los instaladores residenciales y comerciales, la USITC constató que la rama de producción nacional también competía por el segmento de servicios públicos del mercado y lo abastecía. La Comisión constató que las pruebas demostraban que la rama de producción nacional vendía módulos de 60 y 72 células y que el segmento de servicios públicos compró ambos tipos de módulos durante el período objeto de investigación. Los declarantes incluso reconocían que los módulos de 60 células predominaban en los tres segmentos del mercado, incluido el de servicios públicos, al principio del período objeto de investigación. Aunque el segmento de servicios públicos se orientó posteriormente a los módulos de 72 células, SolarWorld añadió una línea de montaje de módulos de 72 células en sus instalaciones estadounidenses debido al aumento de la demanda y Suniva dedicó el 45% de su capacidad de producción de células a los módulos de 72 células.

36. La Comisión también constató que las pruebas obrantes en el expediente no respaldaban las alegaciones de los declarantes de que la rama de producción nacional tenía problemas con respecto a la calidad, la entrega y el servicio. Como cuestión inicial, la mayoría de los productores, importadores y compradores estadounidenses informaron de que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en el país eran intercambiables con los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados. Además, tanto SolarWorld como Suniva comunicaron tasas bajas de reclamaciones en período de garantía y empresas independientes reconocieron la calidad de los productos de la rama de producción nacional. Que la rama de producción nacional proporcionaba niveles satisfactorios de calidad, entrega y servicio fue corroborado más tarde por las respuestas al cuestionario para los compradores, en la mayoría de las cuales se indicó que ningún proveedor nacional había fracasado en su intento de certificar productos ni había perdido su condición de proveedor aprobado desde 2012.

37. A continuación, la Comisión abordó las afirmaciones de los declarantes sobre los factores distintos de las importaciones que dieron lugar a descensos en los precios internos. Esos supuestos factores eran los programas de incentivos gubernamentales en descenso, la disminución de los costos del polisilicio como materia prima y la necesidad de alcanzar la paridad de red con otras fuentes de electricidad. La Comisión constató que esas causas alternativas propuestas no podían explicar, individual ni colectivamente, el daño grave a la rama de producción nacional, en particular la disminución de su participación en el mercado, los bajos niveles de utilización de la capacidad, los cierres de instalaciones y los pésimos resultados financieros.

38. Tras haber constatado que los factores distintos de las importaciones no podían explicar, individual ni colectivamente, el daño grave a la rama de producción nacional, la Comisión llegó a la conclusión de que el aumento de las importaciones fue una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional fabricante de productos fotovoltaicos de silicio cristalino que no lo fue menos que cualquier otra causa. Al proceder así, la Comisión se aseguró de que no había atribuido al aumento de las importaciones ningún daño causado por otros factores.

#### **IV. CHINA NO HA ESTABLECIDO QUE LAS IMPORTACIONES NO AUMENTARAN COMO CONSECUENCIA DE LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS Y POR EFECTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS**

39. El aumento de las importaciones observado por la USITC es consecuencia tanto de la evolución imprevista de las circunstancias como del efecto de las concesiones arancelarias hechas por los Estados Unidos con respecto a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino en la Ronda Uruguay. En concreto, los negociadores estadounidenses de dichas concesiones arancelarias no previeron que un Miembro de la OMC realizaría inversiones excesivas sistemáticas en instalaciones de producción de productos solares de tal manera que creara una enorme sobrecapacidad a escala mundial. Ese proceder no solo permitió a los productores extranjeros penetrar en el mercado estadounidense con

una rapidez inesperada, sino que también aumentó la capacidad de esos productores extranjeros de trasladar las instalaciones de producción a varios países en plazos muy breves nunca vistos. Debido a ello, las importaciones se incrementaron un 492,4% entre 2012 y 2016, con incrementos significativos de un año a otro durante el período de investigación.

40. China aduce que la USITC no demostró una evolución imprevista de las circunstancias que esté relacionada con una obligación concreta contraída y conectada al aumento de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Con ese argumento se incurre en un doble error.

41. En primer lugar, como cuestión de derecho, el artículo XIX.1 del GATT de 1994 y los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no exigen constatar que la evolución imprevista de las circunstancias o una obligación concreta están relacionadas entre sí, o que existe una relación de causalidad, en el sentido del artículo 4.2 a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, con el aumento de las importaciones. Tampoco existe ninguna obligación de incluir constataciones sobre la evolución imprevista de las circunstancias o las obligaciones contraídas en el informe de las autoridades competentes.

42. En segundo lugar, en el argumento de China se incurre en error como cuestión de hecho porque el informe de noviembre de la USITC, complementado con el informe suplementario, contiene constataciones que identifican las concesiones arancelarias y la evolución imprevista de las circunstancias que tuvieron como consecuencia el aumento de las importaciones.

43. China también aduce que las constataciones sobre las obligaciones contraídas y la evolución imprevista de las circunstancias deben figurar en el informe de las autoridades competentes. El argumento de China fracasa por sus propios términos, ya que el informe de noviembre de la USITC, complementado con el informe suplementario, aborda tanto las obligaciones contraídas pertinentes como la evolución imprevista de las circunstancias. Incluso si se deja de lado el argumento erróneo de China, los Estados Unidos señalan que los artículos 3.1 y 4.2 d) del Acuerdo sobre Salvaguardias solo exigen que el informe de las autoridades competentes aborde si el aumento de las importaciones causa daño grave, y no la cuestión distinta de si esas importaciones son consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas. Las declaraciones del Órgano de Apelación en las que se basa China reflejan una interpretación incorrecta de las obligaciones pertinentes. En ellas no se abordaron todos los argumentos que podrían ser pertinentes y se pasó por alto el sentido corriente de los términos en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin de los argumentos pertinentes. Por consiguiente, las declaraciones en cuestión son erróneas y el Grupo Especial no debe considerarlas convincentes.

**A. El marco en virtud del artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias relativo a la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas**

44. Hay diferencias importantes entre la primera y la segunda frase del artículo XIX.1 a). Aunque ambas contienen texto que modifica el texto principal "las importaciones ... han ... y se realizan" (en la versión inglesa, que modifica el verbo principal "*is being imported*"), la primera frase se activa "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias, mientras que la subfrase de la segunda frase se activa por "que causan un daño grave". El Órgano de Apelación ha declarado que: "{c}onsideramos que la expresión inicial de la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX, aunque no establece condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia, adicionales a las establecidas en la segunda parte de esa frase, describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho ...". Otro aspecto importante, que el Órgano de Apelación no señaló, es que las circunstancias abarcadas por la primera frase se dan antes que el texto principal, mientras que las situaciones abarcadas por la segunda se dan después y al mismo tiempo que este.

45. Esas son las obligaciones sustantivas que indican las circunstancias fácticas en las que un Miembro puede adoptar una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos entienden que China no discrepa de esas observaciones. Sin embargo, las partes sí discrepan sobre dónde y cómo un Miembro puede demostrar que existen las circunstancias fácticas para adoptar una medida de salvaguardia.

46. China considera que las constataciones en ese sentido deben figurar en el informe de las autoridades pertinentes. Los Estados Unidos han demostrado que el argumento de China fracasa por sus propios términos porque el informe de noviembre de la USITC, complementado con el

informe suplementario, establece que el aumento de las importaciones es consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del GATT de 1994.

**B. El informe suplementario de la USITC identifica y explica la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas que tuvieron como consecuencia el aumento de las importaciones que causó daño grave a la rama de producción de la energía solar estadounidense**

47. En el informe suplementario se identificaron varios factores que finalmente apoyaron su constatación sobre la evolución imprevista de las circunstancias. La USITC concluyó en última instancia que esas prácticas selectivas del Gobierno chino contribuyeron significativamente al aumento de las importaciones causante de daño grave a la rama de producción pertinente en los Estados Unidos. La USITC también constató que los negociadores estadounidenses no previeron dichas circunstancias en el momento en que China se adhirió a la OMC, en el momento en que los Estados Unidos se incorporaron a la OMC en 1994, ni en el momento en que los Estados Unidos asumieron los compromisos dimanantes del GATT en 1947.

48. Concretamente, la USITC constató lo siguiente:

Los negociadores estadounidenses no podían haber previsto en el momento en que los Estados Unidos se adhirieron al GATT de 1947, en el momento en que los Estados Unidos se adhirieron a la OMC ni en el momento en que los Estados Unidos convinieron en la adhesión de China a la OMC que el Gobierno de China aplicaría políticas industriales, planes y programas de ayuda gubernamental como los descritos anteriormente que contradijeran directamente las obligaciones que China se comprometió a asumir en el marco de su adhesión a la OMC. Los negociadores estadounidenses tampoco podían haber previsto que dichas políticas industriales, dichos planes y dichos programas de ayuda darían lugar al desarrollo y el aumento de la capacidad de fabricar productos fotovoltaicos de silicio cristalino en China a niveles que superarían considerablemente el nivel de consumo interno. No podían haber previsto que esa capacidad se destinaría en gran medida a mercados de exportación como el de los Estados Unidos. Los negociadores estadounidenses tampoco podían haber previsto que la utilización por el Gobierno de 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 que, 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 Taiwán y, posteriormente, las importaciones en los Estados Unidos procedentes de sociedades afiliadas de los productores chinos en otros países.

49. China afirma que el informe suplementario "en realidad no identifica ninguna 'obligación contraída' como consecuencia de las negociaciones del GATT o de la OMC" y afirma que la única referencia a una obligación hecha en el informe suplementario es la declaración de que: "[l]os Estados Unidos fueron sido Miembro del GATT desde el 1 de enero de 1948 y contrajeron las obligaciones que les correspondían como Miembro de la OMC el 1 de enero de 1995". Sin embargo, como incluso China señala, en el informe suplementario se dice algo más que eso.

50. El informe suplementario aclara que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino abarcados por la medida de salvaguardia "están previstos en la subpartida 8541.40.60 del Arancel Armonizado de los Estados Unidos [y] han estado exentos del tipo general del derecho desde 1987 como mínimo". 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.

51. China sostiene que "no es en absoluto 'imprevisto' que los países busquen el desarrollo económico y la seguridad energética". Pero ese no era el argumento de la USITC. Lo imprevisto era 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 expandieron sus operaciones. Es revelador que China pase por alto en lo fundamental los argumentos relativos a la rapidez con la que creció su rama de producción y la sobrecapacidad a la que dio lugar, que son esenciales para las conclusiones de la USITC.

52. China aduce que los negociadores sin duda habrían previsto que la imposición de medidas comerciales correctivas a China daría lugar al aumento de los envíos procedentes de otros países porque "el comercio se desplazará de manera natural a los países con derechos más reducidos". Sin embargo, la USITC no trató erróneamente un desplazamiento "natural" de la procedencia como "imprevisto". Por el contrario, constató que las políticas, los planes y los programas de China "dieron lugar a una enorme sobrecapacidad en China y posteriormente en otros países cuando los productores chinos construyeron instalaciones en otros lugares". Así pues, no se trataba de un caso en que la oferta y la demanda dieran lugar "de manera natural" a que los compradores se abastecieran del país que tenía los precios más bajos, sino de un caso en que las prácticas de China permitían a sus productores desplazar su producción de un lugar a otro de maneras completamente imprevistas. Por tanto, las afirmaciones de China no arrojan duda alguna sobre la constatación de la USITC de que la capacidad de los productores chinos para evitar las medidas comerciales correctivas mediante el traslado de la producción a otros países fue imprevista.

53. China también aduce que el hecho de que el informe suplementario de la USITC se centre específicamente en las políticas, los planes y los programas de China no explica la conexión entre esa evolución imprevista de las circunstancias y el aumento de las importaciones procedentes de otros países, en particular hacia el final del período objeto de investigación en 2016. El argumento de China es incorrecto porque tanto en el informe de noviembre de la USITC como en el informe suplementario se explica el modo en que las políticas, los planes y los programas de China dieron lugar al traslado de las instalaciones de producción de los productores chinos a otros países y que las importaciones estadounidenses procedentes de esos países aumentaron de manera muy significativa tras ese traslado.

54. Concretamente, en el informe suplementario de la USITC se constató lo siguiente:

Las seis empresas más grandes que producían células fotovoltaicas de silicio cristalino y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en China aumentaron su capacidad total de fabricación de dichas células y módulos mediante la ampliación de las inversiones en terceros países sin reducir su capacidad en China. Las importaciones procedentes de cuatro países en los que las sociedades afiliadas chinas ampliaron la capacidad de fabricación de esas células y módulos —Corea, Malasia, Tailandia y Viet Nam— aumentaron su participación en el consumo aparente en los Estados Unidos del \*\*\*% en 2012 al \*\*\*% en 2016. Gran parte de ese aumento se produjo entre 2015 y 2016, cuando su participación colectiva en el mercado estadounidense se duplicó con creces del \*\*\*% en 2015 al \*\*\*% en 2016, lo que tuvo lugar inmediatamente después de que las órdenes CSPV II entraran en vigor en febrero de 2015.

**V. LA USITC PUBLICÓ DEBIDAMENTE LAS CONSTATAciones Y LAS CONCLUSIONES FUNDAMENTADAS A QUE HABÍA LLEGADO CON ARREGLO AL ARTÍCULO 3.1 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y PROTEGIÓ DEBIDAMENTE LA ICC CON ARREGLO AL ARTÍCULO 3.2**

55. El artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que un Miembro puede adoptar una medida de salvaguardia solo después de que sus autoridades competentes hayan realizado una investigación, hayan proporcionado medios apropiados para que las partes interesadas presenten pruebas y expongan sus opiniones, les hayan dado la oportunidad de responder a los argumentos de las demás partes y hayan publicado 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. El artículo 3.2 exige que las autoridades competentes no revelen la información confidencial que se les facilite en ese proceso sin autorización de la parte que la haya presentado. Ambos artículos son de carácter obligatorio, y la USITC cumplió lo dispuesto en ellos. Al comienzo del procedimiento publicó una versión sin ICC de la solicitud. Dio a las partes numerosas oportunidades de exponer sus opiniones y presentar pruebas por escrito y exigió que proporcionaran a las demás partes copias de las comunicaciones. Llevó a cabo dos audiencias públicas.

56. China afirma que la USITC actuó de manera incompatible con el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque supuestamente no facilitó un resumen público de los datos confidenciales suficiente para poder oponer una defensa significativa. China presenta ese argumento como si tuviera una dimensión procedimental con respecto al momento en que la ITC publicó determinados documentos y una dimensión sustantiva con respecto a la idoneidad de los resúmenes públicos de la ICC.

57. Un examen de los artículos 3.1 y 3.2 y las pruebas presentadas al Grupo Especial muestra que esos argumentos carecen de fundamento. En primer lugar, la USITC no estaba obligada en virtud de los artículos 3.1 y 3.2 a facilitar resúmenes no confidenciales de la ICC a las partes durante su investigación. Por consiguiente, el momento en que se publicaron los documentos durante la investigación carece de pertinencia. En segundo lugar, la USITC publicó su informe sin ICC de manera que diese a las partes un amplio plazo para examinarlo y exponer sus opiniones al Gobierno de los Estados Unidos. En tercer lugar, la USITC no estaba obligada a incluir resúmenes no confidenciales de la ICC presentada en el informe que publicó. 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". Los ejemplos de expurgaciones presentados por China no proporcionan fundamento alguno para concluir que el informe de la USITC incumplía esa obligación.

## **RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PRIMERA SERIE DE PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL**

### **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 4 DEL GRUPO ESPECIAL**

58. La USITC examinó el exceso de capacidad de la rama de producción nacional y la incapacidad de esta para satisfacer la totalidad del consumo aparente en los Estados Unidos, y facilitó una explicación razonada y adecuada que relacionaba esas circunstancias con el daño grave causado por el aumento de las importaciones. En las páginas 43 a 50 del informe de noviembre de la USITC se proporciona un análisis detallado que explica el modo en que el aumento de las importaciones hizo que las empresas sufrieran pérdidas de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación, lo que dio lugar a una capacidad inactiva significativa de las instalaciones de producción y limitó la posibilidad de que la rama de producción incrementase la capacidad de manera proporcional al crecimiento de la demanda. En suma, la incapacidad de la rama de producción nacional de ampliar su capacidad en paralelo con el crecimiento de la demanda interna fue un elemento del daño grave causado por el aumento de las importaciones y no, como China parece aducir, una causa independiente de daño.

59. Esas importaciones eran altamente sustituibles por los productos similares producidos en el país y tenían precios inferiores a estos. Dado que el precio era una consideración importante en las decisiones de compra, los precios disminuyeron a medida que el volumen de las importaciones de precios más bajos crecía entre enero de 2012 y diciembre de 2016. Los datos demostraron que los precios disminuyeron considerablemente en 2012. Los precios se estabilizaron en cierta medida después de que las importaciones procedentes de China quedaran sujetas a órdenes de 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 aumentaran 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.

60. La Comisión constató que, como los precios disminuyeron durante el período objeto de investigación, los valores de las ventas netas de la rama de producción nacional cayeron en general y la proporción entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas se situó en un nivel alto y superó el 100% al final del período objeto de investigación, lo que dio lugar a un mayor deterioro de la situación de la rama de producción. En consonancia con la disminución general del valor de sus ventas netas y la alta proporción entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas, la rama de producción nacional sufrió pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación.

61. En consecuencia, pese a la situación sumamente favorable de la demanda, los resultados de la rama de producción nacional fueron "lamentables y decrecientes" durante el período objeto de investigación. La Comisión constató que, en consonancia con los cientos de millones de dólares de pérdidas netas y de explotación 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 un mercado de gran intensidad de capital y tecnológicamente avanzado.

62. La Comisión también constató que, aunque las demás empresas eran capaces de abastecer la demanda adicional, no pudieron hacerlo debido al volumen en aumento de las importaciones de precios más bajos. Los productores nacionales notificaron y documentaron que habían perdido licitaciones y ventas en favor de las importaciones de bajo precio de productos fotovoltaicos de silicio cristalino durante el período objeto de investigación. Así pues, las demás empresas registraron bajos niveles de utilización de la capacidad incluso con el aumento de la demanda durante todo el período objeto de investigación, con una sobrecapacidad de los productores de módulos que aumentó de los 391.194 kW de 2012 a los 576.718 kW de 2016.

63. Por consiguiente, hay pruebas convincentes que apoyan las constataciones de la Comisión de que el aumento de los volúmenes de las importaciones objeto de investigación de bajo precio dieron lugar a la subutilización de los activos de producción de la rama de producción nacional, subinversión y cierres, lo que a su vez afectó a la capacidad de la rama de producción de aprovechar la fuerte y creciente demanda interna. Esas constataciones son compatibles con la constatación definitiva de la Comisión de que el aumento de las importaciones causó daño grave a la rama de producción nacional y apoyan dicha constatación.

#### **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 20 DEL GRUPO ESPECIAL**

64. La Comisión basó su constatación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y los precios decrecientes en una evaluación detallada de las pruebas y el análisis de los argumentos de las partes. La Comisión también evaluó si otros factores podrían explicar los precios decrecientes y atenuar la relación de causalidad identificada en la primera etapa de su análisis. Tomó en consideración las demás causas planteadas por los declarantes, entre ellas la disminución de los costos de las materias primas y el aumento de la eficiencia de la producción. La Comisión también constató que el expediente no respaldaba los argumentos de los declarantes. A pesar de esa disminución de los costos de las materias primas —que debería haber beneficiado a la rama de producción nacional—, la Comisión observó que la rama de producción nacional seguía sin ser rentable, ya que siguió sufriendo pérdidas de cientos de millones de dólares durante el período objeto de investigación. Al igual que la disminución de los costos de las materias primas, cualquier logro relativo a niveles más altos de eficiencia de la producción debería haber sido un factor favorable que beneficiara a la rama de producción nacional con una reducción de sus costos globales. Sin embargo, como se ha explicado, la proporción entre el costo de los productos vendidos y las ventas netas de la rama de producción nacional se situó sistemáticamente en un nivel alto y superó el 100% en 2016. Por tanto, en lugar de poder aprovechar la disminución de los costos globales derivada de la mejora de la eficiencia de la producción, los precios descendieron a un nivel acorde con la disminución de los costos.

65. En resumen, la alegación de China de que otros factores eran responsables de la caída de los precios no arrojar duda alguna sobre la relación que la Comisión constató entre el aumento de las importaciones de bajo precio y el descenso de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino nacionales.

#### **RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LAS RESPUESTAS DE CHINA A LA PRIMERA SERIE DE PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL**

#### **OBSERVACIONES GENERALES DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LAS RESPUESTAS DE CHINA A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA USITC**

66. Muchas de las respuestas de China a las preguntas del Grupo Especial sobre el análisis de la relación de causalidad y la no atribución adolecen de las mismas inexactitudes fácticas generales y la misma interpretación errónea de la función del Grupo Especial. En lugar de presentar repetidamente los mismos argumentos cada vez que se comete alguno de esos errores en la respuesta de China, los Estados Unidos formularon observaciones refundidas con respecto a cada cuestión.

67. **Observación general N° 1.** Al aducir que otros factores causaron daño a la rama de producción nacional, China se basa reiteradamente en la afirmación no demostrada de los declarantes en la investigación de la USITC de que la rama de producción nacional adoptó la decisión empresarial de centrarse en los segmentos residencial y comercial del mercado estadounidense y

renunciar al segmento de servicios públicos, en rápido crecimiento. Sin embargo, como explicó la Comisión, la totalidad de las pruebas desmienten esa afirmación. En lugar de ello, como constató la Comisión tras un examen exhaustivo del expediente completo, 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 requerían". La Comisión identificó, con citas directas a las pruebas obrantes en el expediente, las numerosas maneras en que los productores nacionales desarrollaron actividades en el sector de servicios públicos y trataron de ampliar su presencia en dicho sector.

68. Otras pruebas convincentes demostraban asimismo los auténticos esfuerzos de la rama de producción por competir en el segmento de servicios públicos. Como observó la Comisión, SolarWorld añadió una línea de montaje de módulos de 72 células en sus instalaciones estadounidenses específicamente para atender el aumento de la demanda en el mercado de servicios públicos, y Suniva dedicó casi la mitad de su capacidad de fabricación de células a los módulos de 72 células. La rama de producción nacional también fue pionera en otras tecnologías de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, como los productos monocristalinos, que convertían la luz solar de manera más eficiente que los productos policristalinos y se vendían en todos los segmentos del mercado estadounidense.

69. **Observación general N° 2.** China acusa de manera reiterada y equivocada a la Comisión de caracterizar erróneamente la importancia del precio indicado en las respuestas al cuestionario para los compradores. Concretamente, China afirma que la Comisión, de manera engañosa, "describe un panorama" en el que el precio era el factor más importante en las decisiones de compra y la razón principal de que los compradores adquirieran el producto importado en lugar del producto producido en el país. Sin embargo, es China la que caracteriza erróneamente las constataciones sobre precios formuladas por la Comisión, que son plenamente coherentes con los datos procedentes de las respuestas al cuestionario para los compradores.

70. Contrariamente a las alegaciones de China, la Comisión no constató que el precio fuera el factor más importante en las decisiones de compra. Lo que la Comisión declaró es que 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 Comisión no constató que el precio fuera la razón principal de que los compradores adquirieran las importaciones en lugar del producto nacional. En lugar de ello, la Comisión declaró que la "mayoría de los compradores informaron de que habían incrementado sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, indicando en su mayoría el precio más bajo como razón para incrementar sus compras de productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados".

71. **Observación general N° 3.** En sus esfuerzos por atacar la razonabilidad y la idoneidad del análisis de la Comisión, China cita repetidamente afirmaciones y declaraciones individuales realizadas por los declarantes en el curso de los procedimientos administrativos, pasando por alto las pruebas y argumentos sustanciales y contradictorios que obran en el expediente. Los artículos 3.1 y 4.2 c) exigen que en su informe las autoridades competentes faciliten "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan [llegado] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", e incluyan "un análisis detallado del caso" y una "demostración de la pertinencia de los factores examinados". Ninguna disposición del Acuerdo exige que las autoridades competentes aborden todos y cada uno de los argumentos planteados por las partes, como China parece dar a entender. Dada la gran cantidad de información obrante en el expediente del presente caso —literalmente miles de páginas—, tal requisito sería oneroso e inviable—.

#### **OBSERVACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA RESPUESTA DE CHINA A LA PREGUNTA 24 DEL GRUPO ESPECIAL**

72. El artículo XIX.1 del GATT de 1994 prevé una medida de salvaguardia cuando el aumento de las importaciones se produce "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias. China incurre en error al afirmar que, para establecer que tal situación existe, un Miembro debe demostrar la existencia de un "vínculo claro" entre la evolución imprevista de las circunstancias y el

aumento de las importaciones. "Relación" es una expresión técnica que solo figura en la obligación prevista en el artículo 4.2 b) del Acuerdo de Salvaguardias de demostrar la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Como ni el GATT de 1994 ni el Acuerdo sobre Salvaguardias exige tal demostración con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias, el término "relación" no tiene lugar en la evaluación de una alegación de que un Miembro no ha demostrado que el aumento de las importaciones se produzca "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias.

73. Es más, la interpretación expuesta por China impone el doble requisito en cuanto a la causalidad de que la evolución imprevista de las circunstancias cause el aumento de las importaciones que causó daño grave. China no presenta en ningún momento un fundamento en el GATT de 1994 o el Acuerdo sobre Salvaguardias que establezca el mismo criterio de causalidad para la evolución imprevista de las circunstancias y el daño grave. No obstante, el enfoque de China es aún más problemático porque exigiría no solo que la autoridad competente demostrase que la evolución imprevista de las circunstancias causó el aumento de las importaciones que causó daño grave, sino también que la evolución imprevista de las circunstancias causó el aumento de las importaciones en un año determinado.

74. En la respuesta de China a la pregunta del Grupo Especial se aduce que "[l]a cuestión que se le plantea a este Grupo Especial es: ¿Explica la identificación por la USITC de la evolución imprevista de las circunstancias adecuadamente el aumento de las importaciones durante el período de tiempo más reciente, es decir, entre 2015 y 2016?". Según China, no solo es necesario que una autoridad competente establezca una relación entre el aumento de las importaciones y la evolución imprevista de las circunstancias, sino que la relación debe tener en cuenta los incrementos de un año a otro durante el período objeto de investigación. Esa concepción particularizada de la evolución imprevista de las circunstancias en el marco de las disciplinas en materia de salvaguardias de la OMC carece por completo de fundamento.

#### **RESUMEN DE LA DECLARACIÓN INICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA VIDEOCONFERENCIA CON EL GRUPO ESPECIAL**

75. Las comunicaciones escritas de los Estados Unidos han demostrado que, con arreglo a cualquier criterio razonable, la USITC cumplió las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias. Llevó a cabo una investigación exhaustiva del mercado estadounidense de células y módulos solares, incluidas las concesiones arancelarias pertinentes, las condiciones de competencia y los papeles desempeñados por el producto importado y el producido en el país. Evaluó los efectos del aumento de las importaciones y de otros factores que afectaban a la rama de producción y determinó como resultado que el aumento de las importaciones en sí mismo causó daño grave a esa rama de producción. Por último, la USITC emitió un abultado informe en el que se explicaban detalladamente sus conclusiones. A petición del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales, emitió también un informe suplementario en el que se explicaba el modo en que el aumento de las importaciones era consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias.

76. Las comunicaciones de los Estados Unidos demostraron que los esfuerzos de China por impugnar las constataciones de la USITC fueron fallidos. No repetiremos todas esas observaciones, sino que nos centraremos en tres puntos generales. En primer lugar, la USITC estableció la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave causado a la rama de producción nacional. En segundo lugar, la USITC evaluó si factores distintos de las importaciones estaban causando daño a la rama de producción nacional y no atribuyó tal daño al aumento de las importaciones. En tercer lugar, los Estados Unidos han determinado que el aumento de las importaciones fue consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XIX.

77. En consecuencia, China no ha satisfecho la carga que le incumbe de demostrar que la medida de salvaguardia sobre los productos solares es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre la OMC. En lugar de ello, China se ha limitado a repetir argumentos idénticos o similares que varias partes expusieron durante la investigación subyacente y que la USITC consideró no convincentes o contrarios a las abundantes pruebas en su conjunto reunidas en la investigación. Dada esa deficiencia por parte de China, solicitamos respetuosamente que el Grupo Especial constate que China no ha establecido que los Estados Unidos

hayán actuado de manera incompatible con respecto a la medida de salvaguardia relativa a los productos solares.

### **RESUMEN DE LA DECLARACIÓN FINAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA VIDEOCONFERENCIA CON EL GRUPO ESPECIAL**

78. Dos problemas fundamentales surgen una y otra vez con respecto a la declaración inicial de China. El primero de ellos es el enfoque de China sobre la ponderación de las pruebas por la USITC. China, de manera reiterada, describe a los importadores y los clientes que figuraban como declarantes en la investigación de la USITC como observadores neutrales cuyas afirmaciones debían ser aceptadas por el Grupo Especial como "convincientes", y describe a los productores nacionales que figuraban como solicitantes como no imparciales, cuyas afirmaciones son invariablemente "interesadas" y no fiables de manera intrínseca. China no facilita justificación alguna de esas caracterizaciones, y no hay ninguna.

79. En su papel de autoridad competente, la USITC no estaba facultada para suponer que un grupo era imparcial y el otro no fiable, y no lo hizo. Por el contrario, la USITC dio el mismo trato a las afirmaciones de cada parte y se basó en lo que las pruebas obrantes en el expediente demostraban realmente para llegar a sus constataciones fácticas. Cuando hubo divergencia entre las opiniones defendidas por las partes interesadas, la USITC analizó y ponderó las pruebas presentadas de la manera en que una autoridad competente debe hacerlo para llegar a una conclusión fundamentada. Ese enfoque respeta totalmente las obligaciones previstas en el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias de dar a las partes interesadas y al público la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones, responder a las comunicaciones de otras partes y facilitar constataciones y conclusiones fundamentadas. En un procedimiento de la OMC no es suficiente que un Miembro observe que un conjunto de partes en la investigación exponen opiniones y presentan pruebas que están en contradicción con la determinación de las autoridades competentes, o que el Miembro que impugna la determinación considere que las opiniones y las pruebas divergentes son más "convincientes". Ello requeriría una nueva ponderación de las pruebas, una labor que no corresponde al Grupo Especial.

80. Un segundo problema fundamental con la declaración inicial de China reside en sus repetidas afirmaciones de que las réplicas de los Estados Unidos a los argumentos de China constituyen razonamientos "*post hoc*" cada vez que no reproducen el texto utilizado en la determinación de la Comisión. Esto representa una interpretación fundamentalmente errónea del papel de una parte que responde a las impugnaciones planteadas en la OMC respecto de las determinaciones formuladas por sus autoridades competentes. Corresponde a China, en su condición de parte reclamante, la carga de la prueba con respecto a sus argumentos de que la USITC incumplió las obligaciones de los Estados Unidos en el marco de la OMC. Al rebatir esos argumentos, los Estados Unidos tienen derecho a señalar las interpretaciones jurídicas erróneas hechas por China y también a facilitar al Grupo Especial más información detallada y explicaciones sobre el análisis de la Comisión. En los casos en que China ha malinterpretado, tergiversado u omitido aspectos de las constataciones, los Estados Unidos tienen libertad para identificar los errores y señalar las partes del expediente que apoyan las conclusiones de la Comisión. Al hacerlo, los Estados Unidos han demostrado por qué China no ha acreditado *prima facie* que la determinación de la Comisión sea incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Tal aclaración del análisis de la Comisión y el intercambio de pareceres y argumentos entre las partes son características intrínsecas del procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

### **RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA SEGUNDA SERIE DE PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL**

#### **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 1 DEL GRUPO ESPECIAL**

81. La decisión de China de no presentar una alegación para cuestionar la constatación de la USITC de que la rama de producción estadounidense de productos fotovoltaicos de silicio cristalino sufría daño grave impide el examen de esa constatación. En consecuencia, el Grupo Especial debe aceptar esa constatación como hecho no controvertido al evaluar la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y ese daño grave. Concretamente, dado que China no ha planteado una alegación con respecto a la determinación de la USITC de la existencia de daño, no puede cuestionar que el estado de la rama de producción nacional en el momento en que se formuló la determinación era de daño grave. Tampoco puede afirmar que determinados elementos de prueba o determinados aspectos de la situación de la rama de producción, individual o colectivamente, sean

incompatibles con el daño grave. Tales argumentos requerirían efectivamente la evaluación de una alegación que China no ha presentado en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias o el GATT de 1994.

#### **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 11 DEL GRUPO ESPECIAL**

82. La limitada capacidad de producción de la rama de producción solar nacional es un síntoma del daño grave sufrido durante el período objeto de investigación, no una causa de este. Así, la falta de capacidad no es diferente de la incapacidad de la rama de producción nacional de aumentar su participación en el mercado o de invertir en investigación y desarrollo al perder cada vez más ventas y tener que reducir los precios en respuesta a la competencia de las crecientes importaciones en los Estados Unidos. En el informe de la USITC se identificaron esos factores como indicadores de la existencia de daño grave causado por el aumento de las importaciones, y no como causas de daño independientes.

83. Ese planteamiento respeta el texto del artículo 4.2 b). La primera frase de esa disposición establece que una determinación de que el aumento de las importaciones ha causado daño grave "[n]o se efectuará ... a menos que la investigación demuestre ... 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". El sentido pertinente de "*link*" ("relación" en la versión española) es "*{a} connecting part; esp. a thing or a person serving to establish or maintain a connection; a member of a series; a means of connection or communication*" (conector, especialmente una cosa o persona que sirve para establecer o mantener una conexión; un miembro de una serie o sucesión; medio de conexión o comunicación). La palabra "*causal*" ("de causalidad" —en la versión española—, causal) significa "*relating to a cause or causes*" (relativo a una causa o causas). Por tanto, existe una "relación de causalidad" si el aumento de las importaciones tiene como resultado condiciones que dan lugar a daño grave, o si ese aumento de las importaciones inicia una cadena causal que lo conecta con el desarrollo de condiciones que indican la existencia de daño grave.

84. La segunda frase del artículo 4.2 b) exige a las autoridades competentes evaluar si "ha[y] otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que ... causen daño a la rama de producción nacional". "Cuando" sea así, la frase establece que "este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones". Según se desprende del propio texto, en esa disposición se distingue entre los factores que "causen" daño y el daño en sí mismo. Tratar "el daño" en sí mismo como si también fuera un factor que "caus[a]" daño sería lo contrario del análisis previsto en el artículo 4.2 b). La segunda parte de la frase confirma esta conclusión —sería absurdo indicar a las autoridades competentes que no "atribu[yan]" al aumento de las importaciones un daño que han constatado que es el resultado del aumento de las importaciones—.

#### **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 23 DEL GRUPO ESPECIAL**

85. No se cuestiona que la USITC indicó en su informe que el Arancel de los Estados Unidos concedía trato de franquicia arancelaria a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino desde 1987, o que los tipos correspondientes están consolidados en virtud del GATT de 1994. Ninguno de esos hechos constituye una racionalización *post hoc*, y son suficientes para establecer la conformidad de los Estados Unidos con el artículo XIX.1 a). En efecto, como se ha señalado en un informe anterior:

En lo que respecta a los términos "por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por [un Miembro] en virtud del presente Acuerdo" estimamos que 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.

86. En el informe de la USITC se hizo lo que era necesario para cumplir las "obligaciones ... contraídas" a que se refiere el texto del artículo XIX.1 a) cuando se identificó la concesión arancelaria pertinente. No constituye una racionalización *post hoc* que los Estados Unidos, en respuesta a la

alegación de China en el presente procedimiento, señalen la constatación de la USITC pertinente u observen que esa constatación era suficiente para ajustarse al texto "obligaciones ... contraídas" del artículo XIX.1 a).

#### **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 26 DEL GRUPO ESPECIAL**

87. Un tipo arancelario consolidado al 0% tiene repercusiones importantes a la hora de demostrar que el aumento de las importaciones se ha producido "por efecto de las obligaciones ... contraídas". Cuando un Miembro contrae una obligación en forma de concesión arancelaria de conformidad con el artículo II del GATT de 1994, esta representa un compromiso que, *per se*, impide a ese Miembro elevar sus aranceles para aliviar el daño causado por el aumento de las importaciones.

88. Por consiguiente, un Miembro puede establecer que el aumento de las importaciones es el "efecto de las obligaciones ... contraídas" simplemente identificando un compromiso, como una concesión arancelaria, que le impide elevar los derechos sobre las importaciones en cuestión. Un tipo arancelario consolidado al 0%, aunque no es necesario, es más que suficiente para constituir una limitación a la libertad de un Miembro de elevar sus derechos 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".

#### **RESUMEN DE LA SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DE LAS OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LAS RESPUESTAS DE CHINA A LA SEGUNDA SERIE DE PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL**

##### **I. LA COMISIÓN PONDERÓ ADECUADAMENTE LAS PRUEBAS Y FACILITÓ EXPLICACIONES RAZONADAS Y ADECUADAS DE SUS CONSTATAIONES Y CONCLUSIONES**

89. Los argumentos de China adolecen de las mismas dificultades temáticas que los argumentos de cada una de sus comunicaciones anteriores. En primer lugar, al impugnar la razonabilidad y la idoneidad de las constataciones de la Comisión, China pasa por alto los detallados análisis efectivamente realizados por la Comisión y señala elementos de prueba concretos y afirmaciones individuales formuladas por los declarantes que, en su opinión, la Comisión no tuvo en cuenta. Los artículos 3.1 y 4.2 c) exigen que en su informe las autoridades competentes faciliten "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan [llegado] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", e incluyan "un análisis detallado del caso" y una "demostración de la pertinencia de los factores examinados". Por tanto, aunque una autoridad investigadora debe evaluar todas las pruebas pertinentes y explicar los fundamentos de sus conclusiones, ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias le exige que en la explicación que facilite en el informe que publique se examine cada elemento de prueba y cada afirmación aportados por las partes.

90. En realidad, la Comisión consideró las pruebas o las afirmaciones identificadas por China, pero constató que tenían más peso otras pruebas que la Comisión estimó que eran más convincentes. La Comisión facilitó una explicación razonada y adecuada con respecto a sus constataciones. El hecho de que en el análisis no se abordara minuciosamente cada mínimo detalle indicado por China no hace que la determinación sea incompatible con las normas de la OMC. Como se explica en las comunicaciones de los Estados Unidos, el informe de noviembre de la USITC contenía todos los elementos exigidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Incluía explícitamente una evaluación de todos los factores pertinentes. Contenía asimismo un análisis detallado del caso, en el que se explicaba el modo en que los hechos corroboraban la conclusión definitiva de la Comisión de que las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que constituían una causa sustancial de daño a la rama de producción nacional. Al proceder así, la Comisión cumplió plenamente las obligaciones que el Acuerdo sobre Salvaguardias impone a las autoridades competentes.

91. Las críticas que hace China de las constataciones de la Comisión simplemente representan una opinión de que la Comisión debería haber ponderado las pruebas de una manera diferente. China señala reiteradamente diferentes métodos con respecto a la tabulación de los datos y proporciona caracterizaciones diferentes de las pruebas para respaldar la teoría de su preferencia sobre el presente asunto. Sin embargo, ninguna de las alegaciones presentadas por China demuestra

incompatibilidad alguna con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.

92. Sobre este último punto, es importante señalar que corresponde a China, en su condición de parte reclamante, la carga de demostrar que la medida de salvaguardia comprendida en el mandato del Grupo Especial es incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias invocadas. Al impugnar la acción de imponer una medida de salvaguardia, una parte reclamante aporta pruebas y argumentos relativos a la investigación realizada, las constataciones de la autoridad competente y la medida correctiva impuesta. Y al examinar la actuación de la autoridad competente, un grupo especial no debe efectuar un examen probatorio *de novo*, sino que debe tener presente su papel de examinador de la actuación del organismo. De hecho, que un grupo especial no se limitara a su papel de examinador y sustituyera la evaluación de las pruebas y la apreciación de la autoridad competente por las suyas propias no reflejaría la función establecida en el artículo 11 del ESD.

## **II. CHINA NO HA SATISFECHO LA CARGA QUE LE CORRESPONDE CON RESPECTO A LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS Y LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO XIX**

93. China ha incurrido en error, desde el punto de vista jurídico, al describir los requisitos previstos en el artículo XIX del GATT de 1994 y, desde el punto de vista fáctico, no ha refutado las constataciones formuladas en el informe de noviembre y el informe suplementario de la USITC sobre esas cuestiones. En consecuencia, China no puede satisfacer la carga que le corresponde porque identifica un marco erróneo para la evaluación del Grupo Especial y no ha presentado argumentos ni pruebas que establezcan alguna manera en que las detalladas constataciones y conclusiones fundamentadas de la USITC sean incompatibles con las obligaciones pertinentes de la OMC.

94. En lo que respecta a la cuestión jurídica, de manera reiterada China caracteriza erróneamente las prescripciones previstas en el artículo XIX.1 a), incluida la conexión que debe establecerse entre los diferentes elementos. El artículo XIX.1 a) se aplica cuando "las importaciones de un producto en el territorio de [una] parte contratante han aumentado en tal cantidad", independientemente de la procedencia o el origen de ese producto. Así pues, al evaluar si esa situación se ha producido "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias", un Miembro tiene libertad para examinar el aumento de las importaciones del "producto" como clase, y no necesita evaluar por separado las importaciones de cada procedencia.

95. Además, China aduce que, para que un Miembro aplique una medida de salvaguardia, sus autoridades competentes deben abordar en el informe que publiquen la cuestión del aumento de las importaciones que se produce como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones que le corresponden. Aunque un Miembro puede decidir que sus autoridades competentes aborden esa cuestión en su informe, no hay ningún requisito de demostrar el cumplimiento de la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 antes de que el Miembro aplique una medida de salvaguardia. Como se ha explicado, la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas a que se refiere el artículo XIX son circunstancias que deben existir para aplicar una medida de salvaguardia. No son condiciones previstas en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias que deban demostrarse en el informe de las autoridades competentes.

96. La USITC constató, por ejemplo, en el informe suplementario, que "las seis empresas más grandes que producían células fotovoltaicas de silicio cristalino y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en China aumentaron su capacidad total de fabricación de dichas células y módulos mediante la ampliación de las inversiones en terceros países sin reducir su capacidad en China. Las importaciones procedentes de cuatro países en los que las sociedades afiliadas chinas ampliaron la capacidad de fabricación de esas células y módulos —Corea, Malasia, Tailandia y Viet Nam— aumentaron su participación en el consumo aparente en los Estados Unidos del \*\*\*% en 2012 al \*\*\*% en 2016. Gran parte de ese aumento se produjo entre 2015 y 2016, cuando su participación colectiva en el mercado estadounidense se duplicó con creces del \*\*\*% en 2015 al \*\*\*% en 2016, lo que tuvo lugar inmediatamente después de que las órdenes CSPV II entraran en vigor en febrero de 2015". La USITC señaló específicamente que las importaciones procedentes de esos países, en conjunto, duplicaron con creces su participación en el mercado estadounidense durante el período inmediatamente posterior a que las órdenes de imposición de medidas comerciales correctivas en CSPV II entraran en vigor. China no puede aducir razonablemente que el enorme aumento en la capacidad productiva de sus productores en determinados países no guarda relación con un aumento

significativo de las exportaciones a los Estados Unidos procedentes de esos mismos países al mismo tiempo.

## **OBSERVACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA RESPUESTA DE CHINA A LA PREGUNTA 2 DEL GRUPO ESPECIAL**

97. Es importante observar que la respuesta de China a esta pregunta revela dos errores generales con respecto a su enfoque. En primer lugar, China no entiende correctamente la función del Grupo Especial. China reconoce que "daño grave" y "relación de causalidad" son dos cuestiones jurídicas distintas, y que no ha impugnado la constatación de la Comisión de existencia de daño grave. Habida cuenta de ello, el examen de la relación de causalidad por el Grupo Especial parte del dato no controvertido de que la rama de producción nacional sufrió daño grave durante el período objeto de investigación. No obstante, China da a entender que el Grupo Especial debería realizar una nueva evaluación propia de los hechos, incluidos los relativos al daño grave. Sin embargo, ese enfoque sería exactamente el tipo de examen *de novo* que los informes de grupos especiales y del Órgano de Apelación han constatado universalmente que no procede que realice un grupo especial. Así, en la medida en que China plantea el estado de la rama de producción nacional como cuestión en su impugnación de la constatación de la existencia de una relación de causalidad formulada por la Comisión, el Grupo Especial debería rechazar esos argumentos. La decisión de China de no presentar una alegación para cuestionar la constatación de daño grave hecha por la Comisión impide que el Grupo Especial examine esa constatación.

98. En segundo lugar, China no entiende correctamente las obligaciones jurídicas aplicables a la determinación de las autoridades competentes. En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación confirmó que "en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se especifica el método y el enfoque que los Miembros de la OMC han de elegir para llevar a cabo el proceso de separación de los efectos del aumento de las importaciones y los efectos de los demás factores causales".

99. Además de no entender correctamente las obligaciones jurídicas pertinentes, China no resuelve la contradicción que se halla en el centro de la pregunta del Grupo Especial —que las afirmaciones de China de que las tendencias de los factores pertinentes iban al alza son incompatibles con la constatación no impugnada de la USITC de que la rama de producción nacional sufría daño grave—. China trata de conciliar su posición aduciendo que no había relación de causalidad porque, aunque la rama de producción sufría daño, su situación mejoraba al mismo tiempo que aumentaban las importaciones.

100. Se trata de un esfuerzo infructuoso. El argumento de China de que las tendencias de los resultados de la rama de producción nacional estaban mejorando se basa en el movimiento ascendente de un subconjunto de los factores relativos a los resultados. La Comisión reconoció esos movimientos ascendentes en su análisis sobre la existencia de daño grave, pero constató que, cuando esos factores se consideraban en el contexto de las condiciones de competencia pertinentes y a la luz de las tendencias descendentes de otros factores importantes, y de las tendencias descendentes generales, en particular entre 2015 y 2016, cuando las importaciones alcanzaron su nivel máximo, existía una correlación directa entre el aumento de las importaciones y el empeoramiento de los lamentables resultados financieros de la rama de producción. La Comisión facilitó análisis detallados sobre cómo los precios decrecientes y el deterioro de la lamentable situación financiera de la rama de producción se correspondían con las tendencias de las importaciones. La Comisión explicó que el mercado era por lo demás favorable a los productores nacionales, con un crecimiento explosivo de la demanda y con medidas comerciales en vigor contra las fuentes de importaciones objeto de dumping o subvencionadas que habían causado un daño importante con anterioridad. Sin embargo, en lugar de beneficiarse de esa demanda en rápida expansión, la rama de producción nacional pasaba apuros y seguía sin ser rentable, mientras las importaciones de bajo precio y altamente sustituibles inundaban el mercado. La rama de producción sufrió pérdidas netas y de explotación de cientos de millones de dólares durante todo el período objeto de investigación y no pudo generar el capital suficiente para financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales ni mantener los niveles existentes de gastos destinados a la investigación y el desarrollo.

101. En consecuencia, la Comisión constató objetivamente que 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 y la presentación de nuevos casos 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. Al demostrar de qué manera la capacidad y las cadenas de suministro mundiales cambiaron y de qué manera las importaciones perjudicaron la situación de la rama de producción nacional tras la imposición de los órdenes CSPV I y CSPV II, la Comisión no solo estableció una coincidencia general entre el aumento de volumen de las importaciones y la participación en el mercado, por una parte, y el deterioro de la lamentable situación financiera de la rama de producción nacional por otra, sino que la Comisión demostró también que las tendencias aparentemente positivas de otros factores no restaban validez a esa conclusión. Por consiguiente, China no ha establecido que el análisis de la Comisión fuera incompatible con el artículo 4.2 b).

#### **OBSERVACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA RESPUESTA DE CHINA A LA PREGUNTA 12 DEL GRUPO ESPECIAL**

102. Como los Estados Unidos señalaron en su respuesta a esta pregunta, cuando las partes interesadas que intervienen en una investigación sobre salvaguardias ofrecen opiniones divergentes sobre una cuestión específica, una autoridad competente debe determinar qué pruebas considera que tienen mayor valor probatorio. En el curso de una investigación, una autoridad competente puede concluir que determinadas pruebas tienen más peso que otras o que son más creíbles. Ello es compatible con las obligaciones establecidas en los artículos 3.1 y 4.2 c), que no establecen un nivel abstracto ni la naturaleza de la explicación que las autoridades competentes deben facilitar para cada constatación. En lugar de ello, esas disposiciones exigen solamente que el análisis sea "detallado" y que las constataciones y conclusiones sean "fundamentadas". No hay obligación de explicar de qué manera la autoridad competente ha ponderado las pruebas o la argumentación más allá de lo necesario para cumplir esos criterios según lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

103. Es importante interpretar esas obligaciones en su contexto más amplio. El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes brinden la posibilidad de que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones y responder a las comunicaciones de otras partes. Deben realizar una investigación y una evaluación de "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". Si realizan esas tareas con diligencia —como hizo la USITC en la investigación sobre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino—, tendrán ante sí una cantidad ingente de pruebas y argumentación, que pueden ocupar (como en el presente asunto) miles de páginas. Además, en todo debate público debe evitarse la divulgación de información comercial confidencial. Necesariamente, todas las "constataciones y las conclusiones fundamentadas" compatibles con esos principios conllevarán resumir las pruebas y las opiniones de las partes. Extraer una conclusión diferente pondría a las autoridades competentes ante una tarea imposible.

104. Eso es exactamente lo que China trata de hacer. Trata de enmarcar esa tarea como si la autoridad competente debiera "explicar su razonamiento de una manera que tenga sentido y se apoye en las pruebas objetivas obrantes en el expediente", y su explicación "tuviera que ser satisfactoria a la luz de todos los hechos pertinentes y más razonable que otras explicaciones plausibles". Sin embargo, su crítica de la USITC aplica esos principios de manera excesivamente extrema.

105. Por ejemplo, acusa a la USITC de no abordar "todas las pruebas" porque resumió las posiciones de las partes ("la USITC estableció muchas cuestiones como 'por un lado, el solicitante adujo' y 'por otro lado, los declarantes respondieron'") y de no hacer referencia a cada argumento planteado por cada declarante ("las reclamaciones contra Suniva por parte de DEPPCOM, Borrego, NRG Energy, Silfab Solar y SunPower ni siquiera se mencionan"). Pero el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes aborden todas y cada una de las afirmaciones hechas por cada parte. La USITC citó afirmaciones pertinentes de los solicitantes y los declarantes, proporcionó alegaciones específicas a modo de ejemplo y explicó por qué las réplicas de los solicitantes la llevaron a considerar que las alegaciones eran infundadas —generalmente porque otras declaraciones de los declarantes demostraron que las alegaciones eran insustanciales—. La Comisión también consideró esas alegaciones en el contexto de otras pruebas pertinentes, entre ellas las respuestas al cuestionario de 104 compradores, y constató que, en cualquier caso, esas alegaciones específicas no demostraban la existencia de problemas "generalizados" con respecto a la entrega y el servicio. El enfoque de referencias y ejemplos

proporciona una "explicación razonada" de la conclusión de la USITC, y China no proporciona ninguna base para creer que los ejemplos no eran representativos o que otras pruebas habrían dado lugar a una conclusión diferente.

106. China no cuestiona que el artículo 3.2 exige a las autoridades competentes proteger la ICC contra su divulgación al público, pero, no obstante, critica a la USITC por expurgar la ICC de su informe público, aduciendo que "una mera referencia a la información confidencial no es suficiente a efectos de proporcionar un 'análisis detallado' como se prescribe en el artículo 4.2 c)". Las disposiciones explícitas del artículo 3.2 para la recopilación y protección de la ICC reconocen que la ICC puede ser crucial para formular la determinación prescrita en el artículo 4.2 a), y que las partes no facilitarán esa información si no hay garantías de que quedará protegida. En consecuencia, aducir —como hace China— que el mero hecho de que haya expurgaciones pone de manifiesto que no se facilitan constataciones y conclusiones fundamentadas impediría a las autoridades competentes cumplir el Acuerdo sobre Salvaguardias.

#### **OBSERVACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA RESPUESTA DE CHINA A LA PREGUNTA 21 DEL GRUPO ESPECIAL**

107. Como los Estados Unidos señalaron en su respuesta a la pregunta del Grupo Especial, China no puede aducir razonablemente que el enorme aumento en la capacidad productiva de sus productores en determinados países no tiene ningún efecto en el aumento significativo de las exportaciones a los Estados Unidos procedentes de esos mismos países al mismo tiempo. Además, puesto que el artículo XIX no exige argumentos o pruebas sobre la evolución imprevista de las circunstancias con más detalle que ese, los Estados Unidos no necesitan mostrar información de cada una de las importaciones transacción por transacción (o empresa por empresa o país por país).

108. En cuanto a la segunda respuesta de China de que esa evolución no era "imprevista", China aduce que la expansión de los productores chinos a otros países representa un "desplazamiento natural" o un "fenómeno bien documentado" según los principios basados en el mercado y los conceptos económicos que la USITC comprende. Cabe señalar que China no responde al argumento de los Estados Unidos de que, en el marco de la Declaración de Marrakech, los Miembros de la OMC declararon que sus economías participarán en el sistema de comercio internacional sobre la base de "políticas abiertas orientadas al mercado y de los compromisos enunciados en los Acuerdos y Decisiones de la Ronda Uruguay". Tampoco tiene respuesta para las constataciones de la USITC en el informe suplementario relativas a las prácticas generalizadas e inesperadas de China de aplicar políticas industriales y programas gubernamentales para distorsionar el mercado y manipular el comportamiento de empresas individuales. Por tanto, la analogía de la "tienda" utilizada por China en su respuesta a la pregunta del Grupo Especial solamente procede si una tienda lograra tener precios más bajos que la otra mediante la apropiación indebida de secretos comerciales o el recurso a alguna otra forma de práctica comercial desleal.

109. A pesar de las protestas de China, la USITC constató concretamente que los negociadores estadounidenses no podían haber previsto que China contravendría sus compromisos al aplicar una serie de políticas industriales y programas gubernamentales que favorecen la fabricación de productos para la generación de energía renovable, y que ello daría "lugar al desarrollo y el aumento de la capacidad de fabricar productos fotovoltaicos de silicio cristalino en China a niveles que superarían considerablemente el nivel de consumo interno". El desarrollo intencionado de sobrecapacidad en China y, tras las órdenes de imposición de medidas comerciales correctivas estadounidenses, en otros países, contradice el argumento de China de que las constataciones identificadas en el informe suplementario representan simplemente un flujo y reflujo naturales en consonancia con los imperativos del mercado en lugar de una manipulación deliberada, orientada a la exportación, del mercado de productos fotovoltaicos de silicio cristalino.

#### **RESUMEN DE LA DECLARACIÓN INICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA VIDEOCONFERENCIA CON EL GRUPO ESPECIAL**

110. El informe de noviembre de la USITC satisface plenamente las prescripciones jurídicas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En ese informe, la Comisión facilitó un análisis detallado del caso, en el que se explicaba el modo en que pruebas objetivas y convincentes corroboraban su conclusión definitiva de que el aumento de las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino causó daño grave a la rama de producción nacional. La USITC

cumplió lo dispuesto en el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias al constatar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional. En particular, la USITC 1) abordó adecuadamente los movimientos ascendentes en algunas de las tendencias del daño; 2) consideró adecuadamente las tendencias negativas del daño en el marco de las condiciones pertinentes de competencia; y realizó un análisis de la no atribución que satisfacía plenamente sus obligaciones en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.

111. Concretamente, China está confundiendo las obligaciones sustantivas con respecto a la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas con una obligación procedimental de que las autoridades competentes demuestren la existencia de esa situación en su informe. Los Estados Unidos no cuestionan la existencia de esas obligaciones ni su aplicabilidad a la medida de salvaguardia sobre los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Lo que los Estados Unidos cuestionan es la suposición de China sin fundamento en los textos de que, como el Acuerdo sobre Salvaguardias encomienda a las autoridades competentes realizar una determinación con respecto al daño grave, esas mismas autoridades competentes también deben abordar la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas. La segunda comunicación escrita de China no contribuye a contradecir la demostración de los Estados Unidos de que no existe tal obligación para las autoridades competentes.

112. Dicho más claramente, se trata de un argumento superfluo, ya que la USITC facilitó las constataciones necesarias en el informe de noviembre y el informe suplementario. No obstante, si el Grupo Especial constata una deficiencia en el análisis de la USITC, la cuestión de cómo un Miembro puede demostrar la conformidad en lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas resulta pertinente. Los Estados Unidos han demostrado que, en ese caso, el Grupo Especial tiene libertad para basarse en argumentos adicionales presentados en el presente procedimiento, y China no ha demostrado lo contrario.

113. China también impugna el informe suplementario de la USITC al cuestionar una supuesta constatación de la USITC de que "para los Estados Unidos fue una sorpresa total —fue 'imprevisto'— que otros países exportadores de productos fotovoltaicos de silicio cristalino aumentarían sus exportaciones a los Estados Unidos dada la disminución de las exportaciones procedentes de China debido a los derechos antidumping-compensatorios". Por supuesto, el criterio pertinente no es si la situación fue una "sorpresa total". Eso significaría que fue "imprevisible" en el sentido de "impredecible" o "que no puede ser prevista, predicha o anticipada". Esto es contrario al sentido corriente de "imprevista", a saber, que la "evolución imprevista de las circunstancias" es aquella que es simplemente "inesperada". Las constataciones de la USITC establecen que así fue la evolución identificada en el informe de noviembre y el informe suplementario de la USITC.

114. Por consiguiente, esa evolución no era el simple producto de consideraciones relacionadas con la oferta y la demanda. Al contrario, representa los efectos de distorsión del mercado de la sobrecapacidad y el carácter orientado a la exportación de la producción de módulos de los productores chinos que los negociadores estadounidenses no habrían previsto en el momento en que los Estados Unidos asumieron compromisos para consolidar al 0% su tipo de derecho para esos productos. En particular, la magnitud de esas distorsiones del mercado y la rapidez con que los principales productores de productos solares chinos pudieron establecer nuevas instalaciones de producción en otros países, sin reducir sus operaciones en el plano nacional, son contrarias al comportamiento empresarial basado en el mercado. Los negociadores estadounidenses no habrían previsto tal comportamiento, como la USITC constató en su informe suplementario.

#### **RESUMEN DE LA DECLARACIÓN FINAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA VIDEOCONFERENCIA CON EL GRUPO ESPECIAL**

115. La presente diferencia ha obligado al Grupo Especial a analizar minuciosamente los informes de la USITC. El Grupo Especial ha visto que los datos muestran una rama de producción que tenía todas las bazas para lograr el éxito —fuerte crecimiento de la demanda nacional, productos calificados por sus clientes de competitivos con respecto a todas las demás fuentes y numerosos planes para ampliar las instalaciones existentes y construir instalaciones nuevas—. El Grupo Especial también ha visto que, durante el período objeto de investigación, las importaciones entraban a precios cada vez más bajos. Los productos nacionales perdieron ventas y participación en el mercado en todos los sectores del mercado. Las iniciativas de expansión se revelaron imposibles a la luz de las constantes y cuantiosas pérdidas, las empresas de reciente creación fracasaron y los productores existentes se retiraron del mercado. La Comisión documentó ampliamente cada una de sus

constataciones sobre la base de un expediente de miles de páginas, derivado de los detallados cuestionarios de la propia Comisión, las comunicaciones escritas de las partes interesadas y los testimonios presentados en los dos días que duraron las audiencias públicas. Si ese examen exhaustivo de las pruebas presentadas no es suficiente para cumplir lo dispuesto en el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias, resulta difícil imaginar qué podría cumplir la autoridad competente. En otras palabras, la opinión de China con respecto a esas disciplinas anularía en la práctica el derecho a adoptar una medida de salvaguardia. Ello tal vez sea un resultado satisfactorio para China, pero no sería compatible con los términos del artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

## **RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA TERCERA SERIE DE PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL**

### **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 45 DEL GRUPO ESPECIAL**

116. La Comisión constató que los cambios con respecto a la disponibilidad general de incentivos no habían dado lugar a un aumento del costo neto para los productores de electricidad de origen solar. Eso significaba que los productores nacionales no necesitaban reducir sus precios para hacer que la energía solar fuese más competitiva frente a otras fuentes de energía. La mayoría de los declarantes que respondieron al cuestionario confirmaron que la disponibilidad de incentivos hizo que disminuyera el precio de la electricidad producida con energía solar y que las variaciones del precio de la electricidad producida con energía solar no habían afectado en absoluto a los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino desde 2012. Basándose en la totalidad de las pruebas relativas a esos incentivos y habida cuenta de la sólida demanda constante de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, la Comisión concluyó razonablemente que la disponibilidad de programas de incentivos gubernamentales no había causado daño a la rama de producción nacional.

### **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 49 DEL GRUPO ESPECIAL**

117. La situación financiera de falta de rentabilidad de la rama de producción nacional era una de las pruebas convincentes que respaldaban la conclusión de la Comisión de que la necesidad de los productores de energía solar de lograr la paridad de red no era la razón de que la rama de producción nacional que producía productos fotovoltaicos de silicio cristalino redujera los precios de sus células y módulos durante el período objeto de investigación.

118. Otras pruebas obrantes en el expediente que respaldaban la conclusión de la Comisión demostraban las complejidades de la paridad de red. Lejos de ser un concepto uniforme, los datos indicaban que el costo normalizado de la energía de los sistemas fotovoltaicos variaba en función de la región, la hora del día y la disponibilidad de otras fuentes de electricidad, y que incluso podía variar mucho para una fuente de energía determinada. De hecho, como observó la Comisión, los precios de los sistemas fotovoltaicos instalados diferían enormemente de un estado a otro y de un proyecto a otro, con una variación considerable entre los precios de cada segmento. El propio experto de la SEIA en calidad de declarante confirmó que "{e}s posible que, en un estado en particular, el segmento solar residencial pueda haber alcanzado la paridad de red pero el segmento de servicios públicos no, o viceversa". Además, la propia China declaró que el costo de los sistemas de electricidad producida con energía solar en el segmento de servicios públicos ya había alcanzado la paridad de red, lo que los "hizo competitivos en cuanto a los costos con respecto a otras fuentes de energía". Dadas estas grandes variaciones, no pudo haber habido un solo precio indicativo absoluto que todos los productores nacionales procuraran alcanzar al vender sus productos fotovoltaicos de silicio cristalino.

119. Además, las pruebas obrantes en el expediente demostraban también que la necesidad de lograr la paridad de red ni siquiera se había traducido en una disminución constante de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio como afirma China. Al contrario, los datos sobre los precios indicaban que los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino, de hecho, se habían estabilizado después de imponer las órdenes CSPV I e iniciar las nuevas investigaciones CSPV II. La Comisión observó que, aunque los precios de los sistemas fotovoltaicos instalados disminuyeron de manera sostenida en los tres segmentos de mercado, ello se debió a la caída de los costos no relacionados con los módulos, y no a ninguna variación de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino entre 2013 y 2015. Aunque los precios de los módulos estadounidenses disminuyeron en 2016, se trató, como explicó la Comisión, de una consecuencia directa de las

importaciones de bajo precio de otras procedencias que entraron en el mercado estadounidense. Además, a medida que esas importaciones aumentaban rápidamente de volumen en 2016, los precios de los módulos estadounidenses disminuyeron rápidamente. Esa correspondencia demuestra que las importaciones de bajo precio, y no la necesidad de los productores de energía solar de lograr la paridad de red, fueron el verdadero factor en los descensos generales de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino durante el período objeto de investigación.

## **RESPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS A LA PREGUNTA 56 DEL GRUPO ESPECIAL**

120. En primer lugar, China afirma que la USITC basó su análisis sobre la evolución imprevista de las circunstancias solamente en los "productores chinos" que "no controlaban producción significativa alguna de productos fotovoltaicos de silicio cristalino en Corea". Eso no es así. La ITC basó su análisis en "las seis empresas más grandes que producían células fotovoltaicas de silicio cristalino y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en China". En el informe de noviembre de la USITC figura Hanwha Qidong como una de esas seis empresas. La empresa matriz de Hanwha Qidong (Hanwha) produce células y módulos en Corea.

121. En segundo lugar, independientemente de si los productores chinos controlaban una producción significativa en Corea, ese país era uno de los cuatro destinos específicos de las empresas chinas para trasladar al extranjero sus actividades de producción en un esfuerzo por eludir las órdenes CSPV I y CSPV II. El aumento de las importaciones procedentes de Corea, por consiguiente, respaldaba directamente la constatación de evolución imprevista de las circunstancias formulada por la Comisión.

122. En tercer lugar, China ni siquiera cita el cuadro más preciso en relación con sus afirmaciones sobre el aumento de las importaciones procedentes de Corea. El cuadro C-7 del anexo del informe de noviembre, en el que China se basa, proviene de las estadísticas aduaneras de los Estados Unidos correspondientes a las partidas 8541.40.6020 y 8541.40.6030. Esas partidas abarcaban todas las células y módulos solares, incluso los productos fotovoltaicos de lámina delgada excluidos. Además, esas partidas no eran suficientemente incluyentes, ya que no comprendían algunos de los productos importados abarcados. En consecuencia, la USITC no se basó en esos datos en su análisis sobre la evolución imprevista de las circunstancias, y en su lugar citó cuadros derivados de las respuestas al cuestionario que se limitaban a los productos abarcados. Así pues, los datos en los que China se basa no son pertinentes para el análisis de la USITC sobre la evolución imprevista de las circunstancias.

123. En cualquier caso, en el cuadro C-7 se indica que Corea representaba una tercera parte del aumento de las importaciones en términos de valor. Malasia, Tailandia y Viet Nam (los otros tres países en los que las empresas chinas habían ampliado la capacidad de fabricación de células y módulos) representaban casi dos terceras partes del aumento total que puede verse en ese cuadro. Las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones procedentes de todos esos países en los que las empresas chinas habían ampliado la capacidad de fabricación de células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino eran suficientes para establecer que el aumento de las importaciones se había producido "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" a los efectos del artículo XIX.1 a).

## **RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LAS RESPUESTAS DE CHINA A LA TERCERA SERIE DE PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL**

### **OBSERVACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA RESPUESTA DE CHINA A LA PREGUNTA 36 DEL GRUPO ESPECIAL**

124. China insiste en que "no ha aducido que sea necesario analizar por separado la relación de causalidad para cada segmento", pero afirma que la Comisión incurrió en error al "ignorar" la existencia de segmentos de mercado diferentes y su pertinencia fáctica. China cita la constatación del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Cordero* a modo de ejemplo de "cómo una autoridad debería ocuparse de los diferentes segmentos". Sin embargo, el informe de ese Grupo Especial no es procedente porque se refería a la cuestión de los segmentos de una rama de producción, y no a los segmentos del mercado.

125. Concretamente, en el asunto *Estados Unidos - Cordero*, el grupo especial aceptó, a efectos de argumentación, que la definición de rama de producción nacional incluía todos los segmentos de la rama de producción, incluidos los criadores y los establecimientos de engorde de corderos en pie, por una parte, y los mataderos y las plantas de despiece de cordero, por otra. El grupo especial explicó que, para facilitar una explicación adecuada, el informe de la Comisión debería haber contenido un examen sobre:

i) por qué es posible inferir conclusiones a partir de los datos relativos a un segmento de la rama de producción que sean aplicables a otro segmento de la rama de producción, o ii) por qué la constelación de hechos en un determinado segmento de la rama de producción en el presente caso no permite la recopilación de datos (es decir no es "un factor de carácter objetivo y cuantificable"), o iii) hace que cierto factor del daño no tenga valor de prueba en las circunstancias de determinado segmento de la rama de producción (es decir no sea un factor que tenga "relación con la situación de esa rama de producción" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias).

126. A diferencia del asunto *Estados Unidos - Cordero*, la cuestión planteada por China no es si la Comisión recopiló y analizó datos comerciales y financieros por separado para diferentes tipos de productores a lo largo de la cadena de producción (de hecho, la Comisión llevó a cabo precisamente ese tipo de análisis al recopilar y analizar datos separados sobre los productores de células fotovoltaicas de silicio cristalino y los productores de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino). Más bien, la cuestión planteada en la presente diferencia es si la Comisión analizó suficientemente las distinciones fácticas y el grado de competencia en los tres sectores (residencial, comercial y de servicios públicos) del mercado estadounidense.

127. Como han explicado los Estados Unidos, la Comisión recopiló datos sobre las distinciones que existían en los diferentes segmentos de mercado, y las examinó, para determinar el grado de competencia entre las importaciones y el producto nacional similar. La Comisión determinó que los tres segmentos experimentaron un crecimiento considerable, las importaciones y los productos fotovoltaicos de silicio cristalino producidos en el país compitieron entre sí en los tres sectores del mercado estadounidense, y los productores nacionales perdieron participación en el mercado en cada uno de los segmentos de mercado frente a importaciones que tenían precios inferiores a los de los productos producidos en el país y que causaron la disminución de los precios internos durante el período objeto de investigación. Contrariamente a la opinión de China, ese análisis "examina{ba}" concretamente el carácter de la interacción entre los productos importados y los nacionales". Ofrecía un análisis holístico de los tres segmentos que respaldaba la conclusión definitiva con respecto al daño al "conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores". Esto es todo lo que exige el Acuerdo sobre Salvaguardias.

#### **OBSERVACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA RESPUESTA DE CHINA A LA PREGUNTA 39 DEL GRUPO ESPECIAL**

128. En su respuesta a esta pregunta, China afirma que el "descenso mundial de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino" y el hecho de que la rama de producción nacional no aumentara la capacidad a mayor escala y no innovara explicaba los precios más bajos de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados en comparación con el producto producido en el país. Las afirmaciones de China son fácticamente erróneas porque China pasa por alto las pruebas obrantes en el expediente que demuestran que la rama de producción nacional, de hecho, innovó y ofreció productos fotovoltaicos de silicio cristalino que eran altamente sustituibles por importaciones. China tampoco tiene en cuenta el papel de las importaciones para limitar la posibilidad de que la rama de producción incrementase la capacidad a mayor escala en primer lugar.

129. Concretamente, la Comisión constató que los productores nacionales fueron pioneros en determinadas tecnologías de productos fotovoltaicos de silicio cristalino, y que continuaron innovando y desarrollando y fabricando productos avanzados durante el período objeto de investigación. El expediente demostraba que la rama de producción nacional ofrecía una amplia variedad de productos monocristalinos y policristalinos que competían con los productos fotovoltaicos de silicio cristalino importados, incluidos los productos fotovoltaicos de silicio cristalino con dos, tres, cuatro y cinco barras colectoras, los productos de PERC, los módulos sin marco, las células de heterounión, los productos bifaciales y los productos fotovoltaicos de silicio cristalino híbridos. En la medida en que determinados productos fotovoltaicos de silicio cristalino solo podían

obtenerse de proveedores extranjeros, la Comisión explicó que había pruebas objetivas que indicaban que los productos fotovoltaicos de silicio cristalino que eran únicos o que no podían obtenerse de otras fuentes solamente tenían una pequeña participación en el mercado estadounidense. De hecho, la mayoría de los productores, importadores y compradores estadounidenses confirmaron que los productos de fuentes nacionales y extranjeras eran intercambiables.

130. Con respecto a la incapacidad aducida de la rama de producción nacional de aumentar la capacidad a mayor escala, China pasa por alto una constatación fundamental formulada por la Comisión —que el aumento de las importaciones a precios cada vez más bajos influyó desfavorablemente en los resultados financieros de la rama de producción, lo que dificultaba que la rama de producción incrementase la capacidad a una escala que la hiciese más competitiva—. De hecho, de las 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, solo 13 permanecían abiertas el 31 de diciembre de 2016. Y, aunque se abrieron 16 instalaciones adicionales que trataron de aprovechar el 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 a cerrar. Los productores nacionales que permanecieron en el mercado siguieron operando por debajo de su capacidad total, en particular en las operaciones de montaje de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino. El argumento de China no se sostiene, ya que equivale a un intento circular de atribuir los costos más elevados de la rama de producción nacional a su menor escala, que a su vez estaba relacionada causalmente con la presión en los precios ejercida por la oleada de importaciones de precios más bajos.

131. En cualquier caso, China sigue sin explicar la pertinencia general de sus afirmaciones relativas al supuesto descenso mundial de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino para su alegación de que el análisis de precios de la ITC era incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. En realidad, esa afirmación solo sirve para refutar que otros factores identificados por China como causantes de los descensos en los precios internos (es decir, la reducción de los costos de la rama de producción nacional, la mayor eficiencia y la innovación tecnológica) eran responsables del daño grave a la rama de producción nacional. De hecho, China aduce contradictoriamente en respuesta a esta pregunta que "la pequeña escala de la rama de producción nacional" y sus "ineficiencias" dieron lugar a "costos más elevados para la rama de producción nacional", lo que explicaba por qué "los precios de las importaciones eran inferiores al de los productos nacionales". La conclusión lógica del argumento de China es que las importaciones de precio inferior eran las verdaderas culpables de los descensos de los precios de los productos nacionales a lo largo del período objeto de investigación.

#### **OBSERVACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA RESPUESTA DE CHINA A LA PREGUNTA 57 DEL GRUPO ESPECIAL**

132. La respuesta de China intenta menoscabar la posición de los Estados Unidos al aducir que los Estados Unidos afirman ahora por primera vez que el tipo general del derecho nulo es el tipo consolidado realmente que se estableció durante las negociaciones del GATT y que esa posición constituye una racionalización *post hoc*. Sin embargo, que el tipo del derecho de los Estados Unidos para las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino está consolidado al 0% es un hecho incontrovertible, no una simple afirmación. Hacer referencia a ese hecho durante los procedimientos de solución de diferencias de la OMC no puede constituir una racionalización *post hoc*, como China sigue aduciendo, porque su carácter evidente es manifiesto para cualquier usuario de los sistemas de la OMC a disposición del público que contienen las consolidaciones arancelarias de un Miembro. Lo 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.

133. La identificación por la USITC de las líneas arancelarias pertinentes en el informe de noviembre y el informe suplementario, junto con la referencia a la concesión de trato de franquicia arancelaria para ellas, está directamente relacionada con la concesión arancelaria que los Estados Unidos realizaron para consolidar su tipo del derecho al 0%. En consecuencia, al identificar el trato arancelario en el marco del arancel pertinente, la USITC identificó el compromiso que los Estados Unidos habían adquirido en forma de tipo del derecho consolidado al 0%. Además, como sucede en la presente diferencia, cuando un Miembro ha asumido una obligación de consolidar su tipo del derecho al 0%, no cabe dudar legítimamente de que se tiene vedado elevar sus aranceles sobre los productos importados que causan daño grave ni de que esa concesión *per se* reúne las condiciones

de ser considerada una "obligación contraída" necesaria para ejercer el derecho previsto en el artículo XIX del GATT de 1994 a aplicar una medida de salvaguardia y apartarse temporalmente de la obligación dimanante de la OMC que impide tal acción.

**CONCLUSIÓN**

134. Por las razones anteriormente expuestas, los Estados Unidos solicitan respetuosamente que el Grupo Especial constate que las medidas de salvaguardia en litigio son compatibles con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

**ANEXO C**

## ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

| <b>Índice</b> |                                                              | <b>Página</b> |
|---------------|--------------------------------------------------------------|---------------|
| 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           |

**ANEXO C-1****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL BRASIL****I. Introducción**

1. El Brasil agradece la oportunidad de exponer sus opiniones ante el Grupo Especial en calidad de tercero en esta diferencia. No desea profundizar sobre las cuestiones fácticas que se plantean en la presente diferencia ni adoptar una posición definitiva sobre los argumentos presentados por las partes. Lo que desea es formular determinadas observaciones de interés sistémico para asegurar la interpretación adecuada y coherente de los Acuerdos de la OMC, y en particular del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

2. En esta comunicación, el Brasil formulará observaciones sobre tres cuestiones planteadas por la partes con respecto a la interpretación del artículo XIX del GATT de 1994: 1) los requisitos previstos en el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y en el Acuerdo sobre Salvaguardias son acumulativos; 2) el análisis de la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias/las obligaciones y el aumento de las importaciones; y 3) los tipos arancelarios aplicados anteriores a la pertenencia a la OMC no deberían influir en los compromisos arancelarios contraídos en el momento de la adhesión a la Organización.

*I. Los requisitos previstos en el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y en el Acuerdo sobre Salvaguardias son acumulativos*

3. El Brasil considera que, para que una medida de salvaguardia esté en conformidad con los Acuerdos abarcados, debe cumplir los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT acumulativamente.

4. En opinión del Brasil, el artículo XIX.1 a) del GATT establece las circunstancias fácticas y las condiciones que deben concurrir para que una medida de salvaguardia sea legítima. El incremento súbito de las importaciones que supuestamente causan o amenazan causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional del Miembro que impone la medida debe haberse producido "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones ... contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo".

5. En consecuencia, es la opinión del Brasil —y las partes no parecen discutirla— que, de no haber una evolución imprevista de las circunstancias, no cabe decir que una medida de salvaguardia esté en conformidad con las disposiciones del artículo XIX del GATT.

*II. El análisis de la relación entre la evolución imprevista de las circunstancias/las obligaciones y el aumento de las importaciones*

6. En la presente diferencia, China aduce que los requisitos de la "evolución imprevista de las circunstancias" y "el efecto de las obligaciones del GATT" deben demostrarse al mismo tiempo que las condiciones establecidas en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y figurar en el mismo informe. China también cuestiona la oportunidad del "Informe suplementario".

7. El Brasil, no obstante, opina que, si un Miembro evalúa la evolución imprevista de las circunstancias y todas las demás condiciones para las salvaguardias antes de su decisión definitiva de aplicar medidas de salvaguardia, habrá satisfecho todos los elementos necesarios para adoptar la decisión con respecto a la aplicación de salvaguardias y habrá cumplido las disposiciones pertinentes de los Acuerdos de la OMC.

8. Como el texto del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 no ofrece ninguna orientación procedimental sobre el modo en que la autoridad investigadora debe actuar, no debería hacerse una lectura demasiado estricta que exija que, para que la autoridad cumpla este requisito, por ejemplo, reúna las circunstancias fácticas y las condiciones en un solo documento.

9. El Brasil reconoce la conexión lógica entre "la evolución imprevista de las circunstancias" y las "condiciones para las salvaguardias" previstas, respectivamente, en la primera y segunda cláusulas del artículo XIX.1 a) del GATT; la autoridad investigadora debe tener presentes todas las condiciones y circunstancias antes de emitir la orden jurídica de imponer salvaguardias.

10. No obstante, el Brasil no puede encontrar en el Acuerdo sobre Salvaguardias, ni en el artículo XIX.1 a), una obligación de que las autoridades investigadoras aborden todos los criterios para las salvaguardias en un solo informe. Si la conexión entre las dos cláusulas se produjo en el Informe suplementario, pero los derechos de defensa de las partes interesadas se han respetado, no cabe considerar que este procedimiento constituya una infracción.

*III. Los tipos arancelarios aplicados anteriores a la pertenencia a la OMC no deben influir en los compromisos arancelarios contraídos en el momento de la adhesión a la Organización*

11. China<sup>1</sup> parece aducir que el tipo arancelario aplicado a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino ha sido del 0% al menos desde 1987 y, como esta reducción arancelaria ha estado en vigor desde mucho antes de que los Estados Unidos contrajeran obligaciones en el marco de la OMC, los Estados Unidos no podrían demostrar que el aumento de las importaciones sea consecuencia de los compromisos arancelarios contraídos.

12. El Brasil no comprende cómo un tipo arancelario aplicado, que no constituye un compromiso arancelario contraído en el marco de la OMC, ni tampoco anteriormente en el marco del GATT, puede impedir realizar un análisis de los efectos en el comercio del tipo arancelario consolidado al que un Miembro se comprometió al adherirse a la OMC. Aun cuando el arancel aplicado de un Miembro fuera del 0% antes de adherirse a la Organización, no cabe entender que esto implique que una consolidación arancelaria respecto del producto en cuestión no fuera una obligación contraída por ese Miembro, ni que esa obligación no pueda impedirle responder adecuadamente al incremento súbito imprevisto de importaciones.

---

<sup>1</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafos 257-258.

## ANEXO C-2

## RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL CANADÁ

**I. RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES Y EL DAÑO GRAVE****A. Criterio jurídico aplicable a la "relación de causalidad"**

1. En *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Órgano de Apelación expuso en detalle el criterio jurídico para determinar la existencia de una "relación de causalidad" en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>1</sup> El artículo 2.1, leído junto con los artículos 3.1 y 4.2, exige que en la determinación de la autoridad competente se demuestre la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave sobre la base de pruebas objetivas<sup>2</sup>, mientras que el artículo 4.2 c) exige que la autoridad competente facilite un "análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Consideradas conjuntamente, las pruebas deben demostrar una "relación auténtica y sustancial" de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.<sup>3</sup>

2. Una vez que la autoridad competente haya identificado y evaluado todos los factores pertinentes, los resultados deben compararse con los aumentos de las importaciones para determinar si existe una relación de causalidad auténtica y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave.<sup>4</sup> El Órgano de Apelación ha confirmado que "para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la *relación* entre los *movimientos* de las importaciones (volumen y participación al mercado) y los *movimientos* de los factores de daño".<sup>5</sup> En este sentido, existe una coincidencia general de las tendencias cuando se da una inequívoca correlación inversa entre lo esencial de los factores pertinentes, por un lado, y el aumento de las importaciones, por el otro.<sup>6</sup>

3. Con independencia de que haya o no una coincidencia general de las tendencias, el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes publiquen un informe en el que se facilite una explicación razonada y adecuada del motivo por el que el daño grave está relacionado causalmente con los productos importados.<sup>7</sup> Cuando una autoridad competente efectivamente identifique tendencias positivas en los factores pertinentes que muestren una mejora en la situación de la rama de producción nacional, tendrá que proporcionar una explicación convincente de por qué y cómo la rama de producción nacional sufre daño a pesar de esas tendencias positivas.<sup>8</sup>

**B. Evaluación de la relación de causalidad realizada por la USITC**

4. En el informe definitivo de la USITC se identificó y destacó la coincidencia entre las tendencias de muchos factores pertinentes relacionados con la importación y el daño, entre ellos la rentabilidad, la productividad, el empleo y el exceso de capacidad, que, considerados en conjunto, se dijo que indicaban una coincidencia general de tendencias.<sup>9</sup> La USITC también identificó tendencias positivas

<sup>1</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 485-491; e informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.290-10.293.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párrafo 489.

<sup>3</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 67-70; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179; e informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.290-10.315.

<sup>4</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 488; *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 67-70; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 179-180; e informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.290-10.315.

<sup>5</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144 (con resalte en el original).

<sup>6</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.301-10.302.

<sup>7</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 103-104; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 486.

<sup>8</sup> Informes de los Grupos Especiales, *India - Determinadas medidas sobre las importaciones de productos de hierro y acero*, párrafo 7.209; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.306-10.308.

<sup>9</sup> Informe definitivo de la USITC, Prueba documental CHN-2, página 43.

en varios factores de daño, incluidos los aumentos de la producción nacional de células y módulos, la capacidad de producción, la utilización de la capacidad en lo que se refiere a las células, los envíos de la rama de producción nacional estadounidense, el empleo relacionado con la fabricación de células y los gastos de capital.<sup>10</sup> La USITC estaba obligada a explicar cómo, pese al aumento positivo de la capacidad y la producción, y especialmente habida cuenta de estas tendencias positivas que se registraron al mismo tiempo que el aumento de las importaciones, seguía habiendo una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave.<sup>11</sup>

5. Con respecto a los efectos sobre los precios, en el informe definitivo de la USITC se indicó que las importaciones de precio inferior contribuyeron de manera importante al empeoramiento de los resultados financieros de la rama de producción nacional <sup>12</sup>, pese a señalarse que menos del 40% de los productores habían indicado haber reducido sus precios para competir con las importaciones de precio inferior.<sup>13</sup> Al constatar la existencia de una relación de causalidad, el informe definitivo de la USITC se basó en los efectos negativos sobre los precios derivados del aumento de la competencia motivado por el crecimiento concentrado en el segmento de servicios públicos del mercado de productos fotovoltaicos de silicio cristalino.<sup>14</sup> Entre otras pruebas, la USITC consideró que 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.<sup>15</sup>

6. Desde el punto de vista del efecto sobre el empleo, en el informe definitivo de la USITC se analizaron pruebas de que el empleo relacionado con la fabricación de células había aumentado durante el período objeto de investigación, mientras que el empleo relacionado con los módulos había disminuido en total un 3,1% durante el período objeto de investigación de 2012 a 2016, y el empleo había aumentado cada año entre 2014 y 2016.<sup>16</sup> No obstante, la USITC constató un grado importante de desempleo y subempleo en la rama de producción nacional.

7. De conformidad con las prescripciones establecidas en los artículos 3.1 y 4.2, la autoridad competente debe facilitar una explicación razonada y adecuada del motivo por el que el daño grave está relacionado causalmente con los productos importados.<sup>17</sup> Además, cuando los indicadores de daño presentan tendencias positivas, como en este caso, la autoridad competente está obligada a proporcionar una "explicación convincente" respecto de su constatación de que existe una coincidencia general pese a esas tendencias.<sup>18</sup> En la presente diferencia, el Grupo Especial debe examinar si el informe definitivo de la USITC satisfizo estas prescripciones al examinar los factores analizados *supra*.

## II. NO ATRIBUCIÓN

### A. Criterio jurídico aplicable al análisis de la no atribución

8. El análisis de la no atribución y el criterio jurídico conexo forman parte de la prescripción general de demostrar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Para satisfacer esta parte del criterio, la autoridad competente ha de "establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado

<sup>10</sup> Informe definitivo de la USITC, Prueba documental CHN-2, páginas 32-37.

<sup>11</sup> Informes de los Grupos Especiales, *India - Determinadas medidas sobre las importaciones de productos de hierro y acero*, párrafo 7.209; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.306-10.308.

<sup>12</sup> Informe definitivo de la USITC, Prueba documental CHN-2, páginas 41-43.

<sup>13</sup> *Ibid.*, página 42.

<sup>14</sup> *Ibid.*, página 28. La USITC citó pruebas de un cambio en la distribución de las ventas entre los tres segmentos del mercado. El segmento comercial fue el mayor segmento del mercado estadounidense en cuanto a instalaciones en 2009, pero en 2016 el segmento de servicios públicos ya era tres veces mayor que el segmento comercial y el residencial juntos.

<sup>15</sup> *Ibid.*, página 28; véase también la página 59.

<sup>16</sup> *Ibid.*, páginas 33-34.

<sup>17</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 103-104; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 486.

<sup>18</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144; e informes de los Grupos Especiales, *India - Productos de hierro y acero*, párrafo 7.20; *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.95; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.303-10.308.

por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuye al aumento de las importaciones".<sup>19</sup>

9. En consecuencia, la autoridad competente debe separar y distinguir los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones de los causados por otros factores<sup>20</sup>, y a continuación atribuir el "daño" causado por el aumento de las importaciones y por otros factores pertinentes.<sup>21</sup> Este proceso asegura que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuya al aumento de las importaciones.<sup>22</sup>

10. En una situación en la que varios factores causen daño al mismo tiempo, solo puede formularse una determinación definitiva acerca de los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones si se distinguen y separan los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales.<sup>23</sup> De no ser así, cualquier conclusión basada exclusivamente en una evaluación de uno solo de los factores causales —el aumento de las importaciones— carecería de una base sólida, porque se presumiría que los demás factores causales no causaban el daño que se habría imputado al aumento de las importaciones.<sup>24</sup>

11. Solo tras realizar este análisis podrá la autoridad competente determinar finalmente si existe una relación de causalidad, o una relación auténtica y sustancial de causa a efecto, entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional.<sup>25</sup> La autoridad competente debe facilitar una explicación razonada y adecuada de la manera en que se cercioró de que no atribuía los efectos perjudiciales de factores distintos de las importaciones a las importaciones incluidas en la medida.<sup>26</sup> De lo contrario, un grupo especial no estará en condiciones de constatar que la autoridad competente cumplió la prescripción de no atribución establecida en el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>27</sup> Además, el artículo 4.2 b) debe leerse junto con la obligación de las autoridades competentes establecida en el artículo 3.1 de "publicar[] 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".<sup>28</sup>

## **B. Análisis de la no atribución realizado por la USITC**

12. En lo que respecta a la cuestión de si la rama de producción nacional no abasteció el segmento de servicios públicos del mercado, el Grupo Especial debe tener en cuenta la explicación dada por la USITC para rechazar la alegación de que la rama de producción nacional no abasteció este segmento, así como los datos confidenciales sobre el nivel de participación de la rama de producción estadounidense en cada segmento del mercado.<sup>29</sup> A la luz de estas pruebas, y de conformidad con el criterio jurídico expuesto *supra*, el Grupo Especial debe determinar si la USITC facilitó una explicación razonada y adecuada de la manera en que las importaciones podrían haber causado daño en este segmento.

13. En lo que respecta a los programas de incentivos gubernamentales en descenso, en el informe definitivo de la USITC se reconoció reiteradamente que dichos programas han tenido un efecto sobre los precios y se indicó que determinados programas pueden haber tenido un efecto sobre la demanda.<sup>30</sup> La USITC también indicó que "reconocemos que los cambios en la disponibilidad y el alcance de los incentivos y reglamentaciones gubernamentales federales, estatales y locales seguirían afectando al precio y la demanda de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino".<sup>31</sup> Sin embargo, la USITC descartó este factor porque "la demanda siguió registrando un sólido

<sup>19</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 451, donde se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

<sup>20</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 68-69.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párrafo 69; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 179-180.

<sup>22</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 451.

<sup>23</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 69-70.

<sup>26</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 452.

<sup>27</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

<sup>28</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 303-304.

<sup>29</sup> Informe definitivo de la USITC, Prueba documental CHN-2, páginas 60-61.

<sup>30</sup> Véase el informe definitivo de la USITC, Prueba documental CHN-2, página 63: "los declarantes que respondieron al cuestionario estuvieron divididos en cuanto a si el nivel de disponibilidad de los incentivos estatales y locales había cambiado desde 2012, pero varios de ellos indicaron que la demanda de productos fotovoltaicos de silicio cristalino había aumentado debido a la disponibilidad de dichos incentivos".

<sup>31</sup> *Ibid.*, página 61.

crecimiento durante todo el período objeto de investigación"<sup>32</sup>, a pesar de que los declarantes que respondieron al cuestionario indicaran que "la disponibilidad de estos incentivos ha hecho que disminuya el precio de la electricidad producida con energía solar, y varios de ellos atribuyeran el descenso del precio de dicha electricidad al aumento de la oferta de dicha electricidad en el mercado".<sup>33</sup>

14. A lo largo de su informe definitivo, la USITC atribuyó mucha importancia a los precios decrecientes como factor de daño durante el período objeto de investigación, y en los análisis realizados por la USITC sobre diversos factores se destacan las pruebas de que el factor había repercutido en el precio.<sup>34</sup> En particular, en el informe definitivo de la USITC se explicó que el mayor componente del costo total de producción lo constituyen los costos de las materias primas, que representaron el 84,9% de los costos de producción de módulos en 2016, mientras que la reducción a la mitad de los costos de los lingotes y obleas de polisilicio tuvo como resultado un descenso de los costos de producción de productos fotovoltaicos de silicio cristalino durante el período objeto de investigación.<sup>35</sup> Sin embargo, la USITC constató que este factor no explicaba el daño a la rama de producción nacional habida cuenta de los descensos en los valores de las ventas netas y los aumentos de las importaciones de bajo precio.<sup>36</sup>

15. En relación con lo anterior, muchas partes interesadas declararon que los descensos en el precio de la energía convencional habían causado descensos en el precio de la electricidad producida con energía solar.<sup>37</sup> Si bien la USITC efectivamente constató que el descenso de los precios de los productos fotovoltaicos de silicio cristalino podía deberse en parte a los precios de la energía convencional, se determinó que estos no explicaban los constantes descensos de los precios observados durante todo el período objeto de investigación.

16. A la luz del criterio jurídico analizado más arriba, el Grupo Especial debe examinar si en el análisis de la no atribución realizado por la USITC se separaron y distinguieron debidamente los efectos de estos factores sobre la rama de producción nacional de los efectos de los productos importados.<sup>38</sup>

17. Con respecto a los efectos colectivos de los factores de no atribución, en *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* el Órgano de Apelación constató que un examen de los efectos colectivos puede ser necesario si, de no hacerlo, la autoridad competente indebidamente atribuiría a las importaciones los efectos de otros factores.<sup>39</sup> En consecuencia, el Grupo Especial debe examinar si un análisis de los efectos colectivos de los factores de no atribución era necesario y, de serlo, si la USITC indebidamente atribuyó a las importaciones los efectos colectivos de otros factores de daño.

### III. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

18. El texto del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 establece la condición de que el aumento de las importaciones que cause o amenace causar un daño sea "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones ... contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo". Del sentido corriente de este texto se desprende claramente que existe una conexión lógica entre la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas, por un lado, y el aumento de las importaciones, por el otro, que está basada en la utilización de las palabras "como consecuencia de" que relaciona las dos cláusulas.

19. Solo debe recurrirse a las medidas de urgencia previstas en el artículo XIX.1 a) en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encuentre enfrentado a una evolución de las circunstancias que no haya "previsto" o "esperado" al contraer esas obligaciones, y que tenga como consecuencia un aumento de las

<sup>32</sup> *Ibid.*, página 63.

<sup>33</sup> *Ibid.*, página 63.

<sup>34</sup> *Ibid.*, páginas 45-47.

<sup>35</sup> *Ibid.*, párrafo 64.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, página 65.

<sup>38</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 69; *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 179-180; y *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 451.

<sup>39</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 490.

importaciones causante de daño grave.<sup>40</sup> Además, en el informe publicado por la autoridad competente se debe demostrar que el Miembro de la OMC que impone una medida de salvaguardia está sujeto a una obligación en virtud del GATT de 1994 y explicar de qué modo esa obligación limita su capacidad de reaccionar ante el incremento súbito de las importaciones causante de daño a su rama de producción nacional.<sup>41</sup>

20. Por lo tanto, debe haber una conexión racional o nexo relacional entre "la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas" y el aumento de las importaciones. Las autoridades competentes deben explicar esta conexión o nexo con suficiente detalle en su informe, de conformidad con el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual las autoridades competentes deben "enunciar las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

#### IV. FACILITACIÓN DE RESÚMENES NO CONFIDENCIALES SIGNIFICATIVOS

21. Las autoridades competentes están obligadas a facilitar resúmenes no confidenciales significativos de la información confidencial en la que se hayan basado para formular una determinación. Si bien las autoridades competentes están facultadas para proteger los datos confidenciales, "siguen estando obligadas a facilitar a través de medios distintos de la divulgación de esos datos una explicación razonada y adecuada" de la información y las conclusiones que deben extraerse de ella.<sup>42</sup> En otras palabras, las autoridades competentes están obligadas a dar esas explicaciones en la mayor medida de lo posible sin divulgar información confidencial.<sup>43</sup> Las autoridades competentes pueden cumplir esta obligación utilizando una explicación en palabras y sin cifras, resumiendo las conclusiones y el análisis que deben derivarse de los datos en un resumen público no confidencial.<sup>44</sup>

22. Para que las partes interesadas ejerzan de manera significativa el derecho a responder a las pruebas presentadas y las opiniones expuestas deben tener acceso en tiempo oportuno a versiones no confidenciales de las "comunicaciones de otras partes". Si una autoridad competente publica documentos decisivos intermedios confidenciales que se ponen a disposición de determinadas partes, pero no de otras partes a las que no se puede dar acceso a información confidencial, se vulneraría el derecho procesal de estas últimas partes a "responder a las comunicaciones de otras partes y [a] presentar sus opiniones".

23. Esta obligación dimana de la lectura conjunta de los artículos 3.1 y 3.2, un enfoque que está en consonancia con los principios de interpretación de los tratados y los informes del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*.<sup>45</sup> El artículo 3.2 dice que a las partes que proporcionen información confidencial podrá pedírseles que suministren resúmenes no confidenciales de la misma, obviamente para que las partes interesadas tengan acceso a información que de otro modo no podría divulgarse por razones de confidencialidad. Esta prescripción está relacionada con el artículo 3.1, que dispone que las partes interesadas tienen el derecho procesal a "presentar pruebas y exponer sus opiniones" y el derecho a responder a las comunicaciones (es decir, pruebas y opiniones) de otras partes, algo que es fundamental por cuanto las partes interesadas son una fuente primaria de información para las autoridades competentes.<sup>46</sup>

24. Si bien el Canadá no tiene acceso a la información confidencial en este informe, si el Grupo Especial constata que en los resúmenes no confidenciales no se facilitó una explicación razonada y adecuada de la manera en que los hechos respaldan la determinación "en la mayor medida de lo posible sin divulgar información confidencial", tal omisión constituiría una infracción del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>47</sup>

<sup>40</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafos 85-87.

<sup>41</sup> Informe del Grupo Especial, *India - Productos de hierro o acero*, párrafo 7.89.

<sup>42</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.272-10.275.

<sup>43</sup> *Ibid.*, párrafo 10.274.

<sup>44</sup> *Ibid.*, párrafo 10.275.

<sup>45</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.274. Véanse también los informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 81; *Estados Unidos - Gasolina*, página 27; *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 15; e *India - Patentes (Estados Unidos)*, párrafo 45.

<sup>46</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 54.

<sup>47</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.274.

**ANEXO C-3****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA****I. La cuestión de si la USITC no demostró debidamente que las importaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino causarían daño grave a la rama de producción nacional**

1. La función de los grupos especiales comprende una evaluación objetiva de los hechos de conformidad con el artículo 11 del ESD. Cuando un reclamante no impugna la determinación de la existencia de daño grave, sino que formula alegaciones solo con respecto a la relación de causalidad, el grupo especial, al hacer una evaluación objetiva de la existencia o ausencia de dicha relación entre el aumento de las importaciones y el daño grave, no debería limitarse a aceptar como hechos no controvertidos las constataciones efectuadas en el marco de la determinación de la existencia de daño grave.

2. De manera análoga, la evaluación objetiva del asunto sometido al grupo especial, incluida la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y la conformidad con ellos, significa que el hecho de que las partes en una diferencia coincidan en cuanto al enfoque relativo a una disposición jurídica determinada no es vinculante para los grupos especiales o el Órgano de Apelación.

3. Un claro ejemplo de ello es el asunto *Indonesia - Productos de hierro o acero*, en el que ambos reclamantes y el demandado estaban de acuerdo en que la medida en litigio era una medida de salvaguardia. La medida en litigio se había adoptado de conformidad con la legislación nacional de Indonesia en materia de salvaguardias y con arreglo al procedimiento en ella previsto. Sin embargo, sobre la base de las características objetivas de la medida en litigio (Indonesia no tiene ninguna consolidación arancelaria con respecto al galvalume en su Lista de concesiones en el marco de la OMC), el grupo especial y el Órgano de Apelación constataron que la medida en litigio no podía caracterizarse objetivamente como una medida de salvaguardia (la imposición del derecho específico no suspendía ninguna de las obligaciones de Indonesia en virtud del GATT, ni retiraba ni modificaba ninguna de las concesiones de Indonesia en el marco del GATT).

4. El Grupo Especial debería tener en cuenta todas las pruebas que tiene ante sí. Debería determinar si, al establecer la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave/la amenaza de daño, las autoridades competentes separaron los efectos de las importaciones de los efectos de otros factores. Al hacerlo, el Grupo Especial debería determinar si la incapacidad de la rama de producción nacional para mejorar determinados aspectos de sus resultados durante un período de condiciones de mercado favorables es o no atribuible al aumento de las importaciones.

**II. 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**

5. El análisis de la no atribución previsto en la segunda frase del artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que "otros" factores "distintos" se distingan del aumento de las importaciones. La expresión "otros ... distintos del aumento de las importaciones" indica que esos factores deberían ser, realmente, diferentes del aumento de las importaciones.

6. El artículo 4.2 b) presupone dos fases: en primer lugar, en el examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones deben distinguirse de los efectos perjudiciales causados por otros factores. En segundo lugar, las autoridades competentes pueden a continuación atribuir al aumento de las importaciones el "daño" causado por él, por separado de otros factores.

7. El artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que "[l]as 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". Por tanto, las autoridades competentes están obligadas a ofrecer una explicación razonada y adecuada de sus constataciones.

8. Un grupo especial debe examinar si la explicación dada por las autoridades competentes en el informe que hayan publicado es razonada y adecuada sin llevar a cabo un examen *de novo* de las pruebas y sin sustituir las conclusiones de las autoridades; ello no quiere decir que los grupos especiales deban aceptar sin más las conclusiones de las autoridades competentes. Deben determinar si la explicación no es razonada o adecuada, si hay otra explicación plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación, como declaró el Órgano de Apelación en su informe sobre *Estados Unidos - Cordero*.

9. Como parte de la evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, un grupo especial tiene el deber de elegir la explicación que satisfaga ese criterio jurídico. Para poder hacerlo, un grupo especial tiene que analizar 1) el modo en que las autoridades competentes sopesaron las pruebas y argumentos antagónicos presentados por las partes interesadas en el curso de la investigación sobre salvaguardias; y 2) la razón por la que consideraron que las pruebas de determinadas partes interesadas eran más convincentes.

### **III. Alegaciones presentadas por China con respecto a las importaciones que no aumentaron como consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias"**

10. En *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Órgano de Apelación declaró que la evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX.1 a) tiene que demostrarse como cuestión de hecho, junto con las condiciones establecidas en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el informe de la autoridad competente y antes de que pueda aplicarse una medida de salvaguardia.

11. De hecho, el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a las "medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". El artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 contiene en su parte pertinente referencias a la "evolución imprevista de las circunstancias" y al "efecto de las obligaciones ... contraídas por [un Miembro] en virtud del presente Acuerdo". Así pues, deberían darse significado y efecto jurídico plenos a todas las disposiciones pertinentes del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

12. Normalmente una autoridad competente mostraría con claridad en sus constataciones que la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias se ha examinado y expondría una explicación razonada y adecuada en ese sentido, en consonancia con las prescripciones contenidas en el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

13. Las autoridades competentes están obligadas a demostrar en su informe la conformidad con la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT. En una investigación sobre salvaguardias, al igual que en una investigación antidumping, los documentos pertinentes son aquellos que figuran en el expediente de las autoridades competentes y fueron examinados al realizar la investigación.

14. Por consiguiente, la Unión Europea discrepa de los Estados Unidos en que las autoridades investigadoras competentes no tengan ninguna obligación jurídica de evaluar en su informe si hubo una "evolución imprevista de las circunstancias" como "consecuencia de las obligaciones ... contraídas". La Unión Europea también es reticente al argumento de la racionalización ex-post de los Estados Unidos de que la "evolución imprevista de las circunstancias" puede explicarse por primera vez en el procedimiento litigioso.

15. El Grupo Especial debería evaluar objetivamente si las explicaciones que figuran en el informe suplementario de la USITC con respecto al aumento de la capacidad de fabricación de China y al traslado de la producción de un país a otro satisfacen el criterio necesario para equivaler a la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", y no a una mera afirmación.

16. El artículo XIX.1 a) dice "como consecuencia de" la evolución imprevista de las circunstancias y "por efecto de" las obligaciones contraídas. Cuando algo es "consecuencia de" o "efecto de" algo más, entonces realmente existe un vínculo relacional entre los dos elementos que sigue una lógica de causa a efecto.

17. Tanto el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 como el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias contienen una prueba de causalidad, ya se la denomine vínculo relacional o relación de causalidad.

18. Sin embargo, hay diferencias importantes entre las dos disposiciones. Con arreglo al artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, para poder aplicar una salvaguardia debe demostrarse la concurrencia de dos requisitos fácticos previos: a) la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, y b) la existencia de una o varias obligaciones en virtud del GATT de 1994. Estos requisitos previos están relacionados con el concepto mismo de urgencia económica al que responde una medida de salvaguardia.

19. El artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a la etapa siguiente, en la que, durante la investigación, la autoridad investigadora competente debe establecer la conexión entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave.

20. Tanto los requisitos previos del artículo XIX.1 a) como los requisitos del artículo 4.2 b) son condiciones para que una medida de salvaguardia sea legal, para su conformidad con los acuerdos abarcados, y no deben confundirse con las dos características definitorias de una medida de salvaguardia.

21. Dado que las obligaciones aplicables al producto en cuestión pueden ser varias, el artículo XIX.1 a) exige que se identifiquen la obligación u obligaciones específicas y sus efectos. Las listas anexas al GATT de 1994 de los Miembros de la OMC son parte integrante de dicho 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.

22. En consecuencia, un tipo arancelario consolidado al 0% puede tener repercusiones a la hora de demostrar la conformidad con el requisito dimanante de la expresión "por efecto de las obligaciones ... contraídas" en virtud del artículo XIX.1 a) del GATT. En la mayoría de los casos existe una diferencia entre el nivel consolidado y el nivel aplicado de los derechos, denominada "agua" o "excedente de consolidación". Cuando el nivel consolidado es el 0% no existe esa diferencia y por lo tanto hay mucha menos flexibilidad para adaptar la respuesta a un aumento perjudicial de las importaciones.

#### **IV. La cuestión de si la USITC no facilitó un resumen público de los datos confidenciales suficiente para que las partes interesadas pudieran oponer una defensa significativa**

23. Los artículos 3.1 y 3.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias logran un equilibrio entre el principio del debido proceso y la confidencialidad de determinados aspectos de una investigación en materia de salvaguardias. Dado que una investigación sobre salvaguardias aborda una medida de urgencia con respecto a importaciones, y habida cuenta del hecho de que una investigación suele estar sujeta a plazos precisos previstos en la legislación interna, la publicación del informe sin demoras indebidas obedece a la naturaleza misma de la investigación sobre salvaguardias. Ahora bien, el artículo 3.1 no establece una obligación expresa de publicar el informe con prontitud.

24. El artículo 3.1 no prevé una oportunidad adicional para formular observaciones sobre el informe definitivo. Sin embargo, tal oportunidad puede ser parte del "procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994".

25. Además, las prescripciones en materia de notificación establecidas en el artículo 12 complementan las obligaciones impuestas a las autoridades competentes en el artículo 3. Con arreglo al artículo 12, el Miembro que vaya a adoptar la medida dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate.

26. El texto del artículo 3.2 prevé la posibilidad (dice que "podrá pedirse[]", no que "se ... pedirá") de que las autoridades competentes soliciten resúmenes no confidenciales a las partes que proporcionen información confidencial. La Unión Europea considera que este es un elemento importante del ejercicio adecuado de los derechos de defensa.

27. Las autoridades competentes están obligadas a dar esas explicaciones en la mayor medida de lo posible sin divulgar información confidencial. Esto significa que si hay alguna manera de presentar los datos en forma modificada (por ejemplo mediante acumulación o indización), que proteja la confidencialidad, la autoridad competente está obligada a recurrir a esa posibilidad. A la inversa, sólo puede aceptarse que no se presente ningún dato cuando en un caso concreto todos esos métodos sean inaplicables.

## **V. Reuniones virtuales del Grupo Especial**

28. La Unión Europea aplaude la decisión del Grupo Especial de celebrar en línea su primera reunión sustantiva, incluida la sesión destinada a los terceros. Es la primera vez que se adopta una solución así atendiendo a circunstancias excepcionales.

29. La pandemia de Covid-19 no debería paralizar indefinidamente el sistema de solución de diferencias de la OMC porque se considere que no deben celebrarse audiencias presenciales por razones de salud pública, ni debido a las restricciones aplicables a los viajes. Antes bien, una vez que el período en el que normalmente cabría esperar que se celebraran esas audiencias haya transcurrido claramente, y si las previsiones de vuelta a la normalidad en un futuro inmediato son pesimistas, deberán organizarse audiencias virtuales que suplan las presenciales, de manera imparcial en todos los casos, y para todos los Miembros.

30. Entre los diversos principios rectores del ESD, a veces antagónicos, dos de los más importantes son el de la pronta solución, es decir, la resolución de la diferencia en los plazos previstos en el ESD, y el del debido proceso, reflejado en varias disposiciones del ESD. La situación provocada por la Covid-19 requiere lograr un equilibrio razonable entre estos principios antagónicos.

31. Las partes y los terceros tienen derecho a una reunión o una audiencia por lo menos, como se indica en el artículo 10 del ESD. En la práctica lo habitual es que haya una segunda audiencia, como se desprende del Apéndice 3 del ESD, pero no se trata de un derecho absoluto, como demuestra, por ejemplo, la práctica de celebrar una sola audiencia en los procedimientos de los grupos especiales sobre el cumplimiento y arbitrales.

32. Las audiencias virtuales son lo suficientemente similares a las presenciales como para que, en el contexto de la Covid-19, los grupos especiales tengan la facultad y, en rigor, llegado el momento la obligación, de organizar audiencias virtuales en lugar de audiencias presenciales. Esta es la única manera de asegurar el cumplimiento del principio de la pronta solución. Esto también puede hacerse de manera que se asegure el cumplimiento del principio del debido proceso, teniendo cuenta de la situación provocada por la Covid-19. Asimismo, se pueden adoptar medidas para garantizar la confidencialidad de esas audiencias.

**ANEXO C-4****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DEL JAPÓN****I. OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"**

1. La prescripción de determinar si el aumento de las importaciones es consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" es una obligación positiva basada en el texto de la primera frase del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. En *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación aclaró que en la "evolución imprevista de las circunstancias" las circunstancias son "circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994".<sup>1</sup> Por tanto, la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" es uno de los requisitos que el artículo XIX.1 a) impone expresamente para que una medida de salvaguardia se aplique de manera compatible con las obligaciones pertinentes de la OMC.

2. La expresión "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en la primera frase del artículo XIX.1 a) indica que las circunstancias que evolucionan de manera imprevista son "circunstancias" que deben existir antes del "aumento" de las importaciones, porque dicho aumento debe ser "consecuencia" de la "evolución imprevista de las circunstancias". Una "consecuencia" se define como "efecto, derivación o resultado de un acto, proceso o propósito". Así pues, lógicamente la evolución imprevista de las circunstancias debe preceder al aumento de las importaciones. Esto, a su vez, significa que las circunstancias que evolucionan de manera imprevista son circunstancias que deben existir antes de que se aplique una medida de salvaguardia. Por lo tanto, el requisito de que la evolución imprevista de las circunstancias exista antes de la aplicación de una medida de salvaguardia está sólidamente fundamentado en el texto del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y se desprende del sentido corriente de los términos utilizados en esa disposición.

3. Además, las autoridades competentes deben formular constataciones positivas sobre la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" en los informes que publiquen, con arreglo a lo exigido en los artículos 3.1 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>2</sup> Una autoridad debe presentar una "explicación razonada y adecuada" del modo en que los hechos corroboran su determinación con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias".<sup>3</sup> No cabe sostener que un informe publicado en el que no se analice u ofrezca ninguna explicación del motivo por el que determinados factores mencionados en él deben considerarse una "evolución imprevista de las circunstancias" demuestre que la medida de salvaguardia ha sido aplicada "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias".

4. En lo que respecta al marco temporal para evaluar la "evolución imprevista de las circunstancias", los grupos especiales y el Órgano de Apelación han considerado que, para ser compatible con el texto del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, esa evolución de las circunstancias tenía que ser imprevista en el momento en el que el Miembro importador negoció las concesiones arancelarias pertinentes (normalmente el momento en el que el Miembro afectado se adhirió a la OMC).<sup>4</sup> El Miembro importador debe demostrar que, en ese momento, no previó la evolución de las circunstancias que dio lugar a que la cantidad de las importaciones aumentara.<sup>5</sup> Por consiguiente, el Japón es de la opinión de que la concurrencia de determinadas circunstancias previstas en la primera cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 —a saber, la evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas por un Miembro en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias— debe demostrarse como cuestión de hecho, como parte de las

<sup>1</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92.

<sup>2</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

<sup>3</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 279 y 290.

<sup>4</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 96; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 89.

<sup>5</sup> Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.128 y nota 210. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

obligaciones sustantivas que se han de cumplir antes de que se pueda imponer legítimamente una medida de salvaguardia.

5. En consecuencia, de conformidad con los artículos 3.1 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, los informes que publiquen las autoridades competentes deben contener, como mínimo, algún análisis sobre el motivo por el que la supuesta "evolución imprevista de las circunstancias" fue "inesperada" para el Miembro importador afectado en el momento en que ese Miembro negoció las concesiones arancelarias en cuestión. Este análisis exigido forma parte de "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" mencionadas en el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>6</sup> Cabe señalar también que "[u]na mera frase en una conclusión, sin un análisis justificativo de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no puede sustituir a una demostración fáctica".<sup>7</sup>

6. En este caso, como señaló China<sup>8</sup>, si bien el informe definitivo de la USITC no contiene ningún análisis expreso de la "evolución imprevista de las circunstancias", el informe suplementario de la USITC aparentemente se refiere a la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias". El informe señala que China aplicó "políticas industriales ... que favorecen la fabricación de productos para la generación de energía renovable, entre ellos los productos fotovoltaicos de silicio cristalino"<sup>9</sup>, incluidas subvenciones<sup>10</sup>, lo que dio lugar a un aumento significativo de la "capacidad y la producción en lo que concierne a los productos fotovoltaicos de silicio cristalino en China"<sup>11</sup>, principalmente "dirigidos a mercados fuera de China".<sup>12</sup> También menciona una serie de medidas comerciales correctivas<sup>13</sup> destinadas a hacer frente a las "importaciones [pertinentes] procedentes de China y Taiwán", y concluye que esas importaciones causaron un daño importante a la rama de producción nacional. El Grupo Especial debería examinar si estas declaraciones satisfacen la obligación de los Estados Unidos de incluir en las "constataciones y las conclusiones fundamentadas" un análisis de la "evolución ... de las circunstancias" que no se previó cuando se negociaron las concesiones arancelarias pertinentes, y que dio lugar al supuesto aumento de las importaciones.

7. A este respecto, China hizo hincapié en que "en el principal informe de la USITC (de fecha 13 de noviembre de 2017) no se abordara esta cuestión en absoluto" y alegó que "el análisis breve y tardío" realizado en el informe suplementario de la USITC (de fecha 27 de diciembre de 2017) es un "defecto insubsanable".<sup>14</sup> Tomando en consideración el texto del artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("[l]as autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado") y la función que desempeña (objetivo del debido proceso en la investigación sobre salvaguardias), lo idóneo sería incluir todas las "constataciones y las conclusiones fundamentadas" en un único informe, pero los artículos 3.1 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias no prohíben emitir más de un informe.

## **II. "CONEXIÓN LÓGICA" ENTRE LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS Y EL DAÑO GRAVE**

8. Se ha interpretado que la cláusula "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 exige una "conexión lógica" entre la "evolución imprevista de las circunstancias" identificada por una autoridad y el aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave. Sobre la base del texto claro del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y la prescripción establecida en el artículo 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias, el informe que publique una autoridad debe no solo demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", sino también explicar el modo en que esa "evolución imprevista de las circunstancias" tuvo por efecto un aumento de las importaciones que ha causado o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional. En otras palabras, las autoridades competentes están obligadas a demostrar la "conexión lógica" entre estos dos

<sup>6</sup> Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.141.

<sup>7</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafo 7.33.

<sup>8</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafos 245-248.

<sup>9</sup> Informe suplementario de la USITC, Prueba documental CHN-6, página 5.

<sup>10</sup> *Ibid.*, página 6.

<sup>11</sup> *Ibid.*, página 7.

<sup>12</sup> *Ibid.*, página 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, páginas 5-6.

<sup>14</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafo 280.

elementos en los informes que publiquen, de conformidad con el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, así como con los artículos 3.1 y 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

9. El Japón señala además que, para fundamentar la explicación de la "conexión lógica", debe constatar que el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave a la "rama de producción nacional" del Miembro importador. La "rama de producción nacional" se define en el artículo 4.1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias como los productores nacionales "de los productos similares o directamente competidores". El Japón opina en consecuencia que las autoridades competentes deben demostrar el *modo* en que la "evolución imprevista de las circunstancias" ha modificado la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales en detrimento de estos últimos y en tal medida que ha dado lugar a un aumento de las importaciones que causa, o amenaza causar, un daño grave a la rama de producción nacional. Si la "evolución imprevista de las circunstancias" no ha modificado esta relación de competencia, debería inferirse que el aumento de las importaciones por sí solo no causó daño a la rama de producción nacional porque las importaciones no sustituyeron las ventas del producto nacional similar.

10. La opinión del Japón es coherente con la función del artículo XIX del GATT de 1994 y el fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. Teniendo en cuenta las concesiones arancelarias que producto por producto hacen los Miembros al incorporarse a la OMC, las medidas de salvaguardia funcionan como una "red de seguridad" para convencer a las partes interesadas de que reconozcan la importancia de "la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla" (Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias).

11. Al mismo tiempo, si hay una "evolución imprevista de las circunstancias" que afecte a la competitividad de la rama de producción nacional y dé lugar al aumento de las importaciones, un Miembro necesitaría algún tiempo para "prevenir o reparar ese daño" (artículo XIX.1 a) del GATT de 1994) mediante un "reajuste estructural" (Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias) que restablezca la competitividad internacional de la rama de producción. Esta es la razón lógica por la que una medida de salvaguardia está concebida para ser aplicada cuando una "evolución imprevista de las circunstancias" esté conectada al aumento de las importaciones causante de daño grave, pero solo "en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño" (artículo XIX.1 a) del GATT de 1994).

12. Las autoridades competentes deben explicar no solo el *motivo* por el que el hecho constituye una "evolución imprevista de las circunstancias", sino también el *modo* en que ese hecho realmente dio lugar al aumento de las importaciones que causó daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Además, las autoridades competentes deben demostrar el modo en que la "evolución imprevista de las circunstancias" ha modificado la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales en detrimento de estos últimos y en tal medida que ha dado lugar a un aumento de las importaciones que causa, o amenaza causar, un daño grave a la rama de producción nacional.

13. En este caso, el informe suplementario de la USITC parece identificar como "evolución imprevista de las circunstancias" las políticas industriales chinas que favorecen la fabricación de productos para la generación de energía renovable, entre ellos los productos fotovoltaicos de silicio cristalino. Si el Grupo Especial reconoce que esos factores pueden considerarse una "evolución ... de las circunstancias" imprevista en el momento de la negociación de los aranceles pertinentes, debe examinar la conexión lógica entre esa "evolución ... de las circunstancias" y el aumento de las importaciones que causa un daño grave a la rama de producción nacional.

14. China ha identificado algunas cuestiones que indican que los Estados Unidos no presentaron una explicación adecuada de la "conexión lógica". En particular, China señala que los Estados Unidos i) trataron de manera indebida las tendencias positivas o diversas de los factores de daño<sup>15</sup>; y ii) no presentaron una explicación razonada y adecuada de los factores de no atribución<sup>16</sup>, como los diferentes segmentos de mercado en que se centran la rama de producción nacional y las importaciones, las decisiones empresariales de los productores nacionales y las cuestiones de calidad relacionadas con los productos nacionales. Si bien China analiza estas cuestiones con respecto al requisito de la relación de causalidad entre las importaciones y el daño grave en el marco de los artículos 2.1, 3.1 y 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias, estas cuestiones también conciernen a

<sup>15</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafos 111-158.

<sup>16</sup> Primera comunicación escrita de China, párrafos 181-226.

la "conexión lógica" exigida entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave.

15. China insiste en que la rama de producción nacional estadounidense no tenía la capacidad de satisfacer el "crecimiento explosivo de la demanda" en el segmento de los servicios públicos debido a la decisión de la propia rama de producción y que por tanto la "demanda" en gran medida fue atendida por las importaciones. Si, como recalca China, los segmentos de mercado de los productos nacionales y los productos importados son tan diferentes que plantean dudas en cuanto a la relación de competencia de los productos, podría plantearse la cuestión de si los Estados Unidos han cumplido el requisito de la "conexión lógica". China destaca las "importantes diferencias" entre el segmento de los servicios públicos y otros segmentos, y que los "envíos nacionales no quedaron desplazados" por las importaciones, ya que la rama de producción nacional no se ajustó a ese "diferente" segmento de los servicios públicos ni pudo competir en él.<sup>17</sup>

16. La cuestión fundamental que se plantea en este caso es por tanto si la relación de competencia entre los productos importados y los nacionales se ha visto realmente modificada por la supuesta "evolución imprevista de las circunstancias", si tal modificación efectivamente dio lugar a un aumento de las importaciones que causó un daño grave a la rama de producción nacional, y si el Miembro tiene vedado adoptar medidas para neutralizarlo (por ejemplo, el incremento del tipo del derecho de importación aplicable debido a sus consolidaciones arancelarias).

17. A menos que la autoridad constate que la "evolución imprevista de las circunstancias" ha modificado la relación de competencia en detrimento de los productos nacionales, debería deducirse que ningún aumento concurrente de las importaciones pudo haber desplazado las ventas del producto nacional y causado de este modo a la rama de producción nacional un "daño" que pudiera prevenirse o repararse suspendiendo, retirando o modificando la concesión arancelaria pertinente. La segunda cláusula del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 reza "las importaciones de un producto ... han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave". Este texto debería interpretarse del siguiente modo: si las importaciones no han desplazado los productos nacionales en el mercado, el aumento de las importaciones, de haberse producido alguno, no pudo haber sido "en tal cantidad" ni "en condiciones tales" "que causa[ra]n o amenaza[ra]n causar un daño grave" a la rama de producción nacional. El Japón considera que esta es la "relación de causalidad" exigida en el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

18. Así pues, la "relación de causalidad" exigida en el artículo 4.2 b) del Acuerdo sobre Salvaguardias es, según el texto, entre el "aumento de las importaciones" y el "daño grave o la amenaza de daño grave", los cuales deben, ambos, ser consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias", esto es, deben encontrarse al final del flujo de la "conexión lógica" exigida en el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, como se ha expuesto más arriba, y estar relacionados entre sí a través de las modificaciones de la relación de competencia resultantes de la "evolución imprevista de las circunstancias". El artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, que forma parte del contexto del artículo 4.2 b), exige esta interpretación. El Japón señala asimismo que esta interpretación aclara el motivo por el que se exige el examen de "otros factores".

19. Además, aun cuando se constate que la política industrial de China ha dado lugar a una modificación en la relación de competencia entre las importaciones procedentes de China y los productos similares nacionales, los Estados Unidos seguirán teniendo que explicar el modo en que esa "evolución ... de las circunstancias" dio lugar a un aumento de las importaciones de un producto que justifica la aplicación de medidas de salvaguardia "independientemente de la fuente de donde proceda" (artículo 2.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias). Para justificar una medida de salvaguardia global, los Estados Unidos deben por lo tanto explicar el modo en que las políticas industriales chinas han dado lugar a un aumento de las importaciones procedentes tanto de China como de otros países exportadores, incluidos México y Corea, que causó un daño grave al modificar la relación de competencia entre las importaciones procedentes de todos estos Miembros y los productos similares nacionales.

20. A este respecto, el informe suplementario de la USITC parece dar a entender que hay una correlación entre una serie de medidas correctivas comerciales estadounidenses impuestas a las exportaciones de productos fotovoltaicos de silicio cristalino procedentes de China y el desarrollo de

---

<sup>17</sup> Respuestas de China a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 9-29.

la capacidad de los productores chinos en terceros países.<sup>18</sup> El Grupo Especial debería examinar si las declaraciones de los Estados Unidos, incluidas las mencionadas más arriba, satisfacen su obligación de explicar el modo en que la "evolución ... de las circunstancias" en un Miembro dio lugar a que el aumento de las importaciones procedentes de todos los Miembros pertinentes causara un daño.

### **III. PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN NO CONFIDENCIAL**

21. Por lo que respecta a la cuestión de si las autoridades competentes deberían publicar versiones no confidenciales de los documentos decisivos intermedios durante la investigación, el Japón señala que la tercera frase del artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a "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", pero no indica directamente si se exigen "versiones no confidenciales". El Japón no afirma que siempre se exijan medidas concretas como la preparación de un informe preliminar y la "pronta" publicación de una versión no confidencial de este. Sostiene que el modo en que las autoridades competentes deben tratar la información confidencial, o la cuestión de si ese trato infringe el artículo 3, deben analizarse en consonancia con la función última que en relación con el debido proceso desempeña el artículo 3 y la naturaleza e importancia de la información confidencial en cuestión.

22. A este respecto, el Japón sostiene, y las partes parecen aceptar, que ni el artículo 3.1 ni el artículo 4.2 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen que el informe aborde cada elemento de prueba y que cada error leve invalide conclusiones que por lo demás estarían justificadas. La perfección no es la norma que se ha de satisfacer en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. Cabe destacar que el artículo 3.1 exige solo "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" sobre todas las cuestiones "pertinentes" de hecho y de derecho.

23. El Japón señala que el tema de cuáles son las cuestiones "pertinentes" de hecho y de derecho y el de qué constituye "conclusiones fundamentadas" deberían analizarse en paralelo con el requisito fundamental previsto en el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 —la existencia de una "conexión lógica" entre "la evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave—. Un error leve sobre hechos marginales puede no afectar a la "conexión lógica". Ahora bien, determinados hechos y pruebas pueden ser esenciales para establecer la base de la constatación de la "conexión lógica" exigida. Esta es una cuestión "pertinente" que debe estar respaldada por una "conclusión [suficientemente] fundamentada". Un error sustancial en la evaluación de esas cuestiones fácticas "pertinentes", por ejemplo, pondrá en tela de juicio las conclusiones positivas sobre la "conexión lógica", de conformidad con el artículo 3.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

<sup>18</sup> Informe suplementario de la USITC, Prueba documental CHN-6, páginas 6-9.

**ANEXO C-5****RESUMEN INTEGRADO DE LOS ARGUMENTOS DE LA REPÚBLICA DE COREA****I. INTRODUCCIÓN**

1. Corea participa en la presente diferencia por su interés sistémico en la debida interpretación de las disciplinas jurídicas aplicables a las medidas de salvaguardia adoptadas por los Miembros en virtud del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ("GATT") de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Es importante subrayar ante todo que las medidas de salvaguardia son "medidas correctivas de carácter extraordinario" que los acuerdos abarcados de la OMC permiten en "situaciones de urgencia" por cuanto restringen las importaciones procedentes de otros Miembros sin que se aleguen prácticas comerciales desleales.<sup>1</sup> En rigor, las medidas de salvaguardia tienen por objeto ofrecer un recurso paliativo de carácter temporal a las ramas de producción que sufren un daño económico causado por un incremento súbito inesperado de las importaciones. Los Miembros pueden recurrir a las salvaguardias como mecanismo de aseguramiento si la liberalización del comercio causa un daño inesperado, en particular como consecuencia de la bajada de los aranceles de importación en el marco del GATT de 1994. El carácter imprevisto de la evolución de las circunstancias que da lugar al aumento de las importaciones es un aspecto esencial de este mecanismo de aseguramiento de urgencia.

3. Por consiguiente, las salvaguardias tienen un carácter fundamentalmente diferente al de las formas de protección comercial especial relacionadas con el comercio desleal (es decir, las medidas antidumping y las medidas antisubvención/en materia de derechos compensatorios). No cabe pasar por alto esta diferencia fundamental. De lo contrario, en la práctica las salvaguardias pasarían a ser tan solo una forma de medida comercial correctiva más fácil de utilizar, ya que prescindiría de los complejos cálculos relacionados con el dumping y las subvenciones al tiempo que posibilitaría el mismo remedio. Las salvaguardias son, y deberían seguir siendo, la medida correctiva excepcional y temporal relacionada con el reajuste que se tuvo la intención que fueran.

**II. NORMA DE EXAMEN APLICABLE**

4. La norma general de examen contenida en el artículo 11 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias ("ESD") es aplicable también a las diferencias planteadas en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>2</sup> De conformidad con esta disposición, un grupo especial de la OMC está obligado a 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. En el contexto específico de las diferencias planteadas en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, se ha interpretado que esta norma significa lo siguiente:

[L]os grupos especiales deben examinar si la autoridad competente ha evaluado todos los factores pertinentes; deben evaluar si la autoridad competente ha examinado todos los hechos pertinentes y si se ha facilitado una explicación suficiente acerca de cómo esos hechos apoyan la determinación; y deben considerar asimismo si la explicación de la autoridad competente tiene plenamente en cuenta la naturaleza y la complejidad de los datos y responde a otras interpretaciones plausibles de estos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 80; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86; *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 347; e *Indonesia - Productos de hierro o acero*, párrafo 5.53.

<sup>2</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 120; y *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 100-102; e informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.4.

<sup>3</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 74; *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 103; y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 55.

5. Los grupos especiales deben también examinar si el Miembro que imponga la medida de salvaguardia presentó explicaciones "explícitas" en el sentido de que son "clara[s] e inequívoca[s]" y no se "limita[n] a implicar o sugerir una explicación". Este examen debe basarse en el informe o informes publicados, que deben contener las "conclusiones razonadas", un "análisis detallado" y una "demostración de la pertinencia de los factores examinados".<sup>4</sup>

### III. INTERPRETACIÓN ADECUADA DE LOS ARTÍCULOS 2.1, 3.1 Y 4.2 B) DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS EN LO QUE RESPECTA AL ESTABLECIMIENTO DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES Y EL DAÑO GRAVE A LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

6. Corea considera que, para formular una determinación adecuada de existencia de relación de causalidad en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, es importante tener presentes los factores siguientes.

7. En primer lugar, el Órgano de Apelación ha explicado que debe haber una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional, y que el requisito implica que el aumento de las importaciones debe haber contribuido a "provocar o generar", "producir" o "inducir" el daño grave o la amenaza de daño grave.<sup>5</sup>

8. La relación entre los "movimientos" de las importaciones y los "movimientos" de los factores de daño es esencial para la constatación de la relación de causalidad. En *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación convino con el Grupo Especial en que "las palabras 'ritmo y cuantía' y 'cambios' que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 significan que 'las *tendencias* —de los factores de daño y de las importaciones— tienen tanta importancia como sus niveles absolutos'", y en que "para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la *relación* entre los *movimientos* de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los *movimientos* de los factores de daño".<sup>6</sup>

9. En el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, el Grupo Especial constató que los movimientos ascendentes de las importaciones normalmente deben producirse al mismo tiempo que los movimientos descendentes de los factores de daño para que la coincidencia sea indicativa de una relación de causalidad.<sup>7</sup> Si bien tal coincidencia por sí sola no puede demostrar la existencia de una relación de causalidad, la ausencia de coincidencia despertaría serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación, y exigiría un análisis muy preciso de las razones por las cuales sigue existiendo la relación de causalidad.<sup>8</sup> Esto se ve también respaldado por la forma en que el requisito de la relación de causalidad se interpreta en el contexto similar ofrecido por el Acuerdo SMC y el Acuerdo Antidumping.<sup>9</sup>

10. Como explicó el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, 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 que la autoridad competente ha considerado".<sup>10</sup> Esto significa que las autoridades competentes deben observar "las *tendencias globales* de las importaciones y las *tendencias globales* de los factores del daño grave que están relacionados con la situación *global* de la rama de producción a lo largo del período objeto de investigación" para ver si "hay una coincidencia *general* entre las tendencias de los factores del daño y las tendencias de las importaciones, que serviría de apoyo a la constatación de la autoridad investigadora de existencia de una conexión causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave".<sup>11</sup> En consecuencia, las autoridades competentes deben examinar las tendencias de todos los factores de daño para poder determinar si hay una coincidencia entre las tendencias de las importaciones y las tendencias de los factores de daño.

<sup>4</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 304.

<sup>5</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 67-69.

<sup>6</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144. (con resalte en el original)

<sup>7</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.299.

<sup>8</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144; e informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.238.

<sup>9</sup> Véase por ejemplo el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV (artículo 21.5 - Canadá)*, párrafo 132.

<sup>10</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.302 (con resalte en el original); véase también el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.97 y 8.101.

<sup>11</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.97. (con resalte en el original)

11. En segundo lugar, se ha interpretado que la expresión "en condiciones tales" que figura en el artículo 2.1 exige que, para respaldar una determinación de existencia de una relación de causalidad, se realice un examen de las condiciones de competencia entre el producto importado y el producto nacional similar.<sup>12</sup> Un examen adecuado en el que se comparen la evolución de los precios de las importaciones en aumento y la de los precios del producto nacional similar es un aspecto esencial de la evaluación de las condiciones de competencia. El Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* constató que el estudio adecuado de los precios "es un factor importante, si no el más importante de todos, en el análisis de las condiciones de la competencia en un mercado determinado".<sup>13</sup>

12. En el presente caso, la USITC constató que el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave a la rama de producción nacional de productos solares. Corea invita al Grupo Especial a que examine el análisis de la USITC teniendo presente la orientación interpretativa expuesta *supra*.

#### **IV. INTERPRETACIÓN ADECUADA DE LOS ARTÍCULOS 2.1, 3.1 Y 4.2 B) DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS EN LO QUE RESPECTA AL ANÁLISIS DE LA NO ATRIBUCIÓN**

13. Corea observa que, para formular una determinación adecuada de existencia de una relación de causalidad, las autoridades competentes deben asegurarse de que, cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, ningún daño causado por esos otros factores se atribuya al aumento de las importaciones.<sup>14</sup> Esta prescripción de no atribución exige la *separación y distinción* de los efectos perjudiciales de los otros factores de daño conocidos del daño causado por el aumento de las importaciones.<sup>15</sup> Esto exige que las autoridades competentes "identifiquen", y "expliquen" suficientemente, la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los otros factores.<sup>16</sup>

14. Corea considera importante recordar los dos aspectos siguientes.

15. En primer lugar, para asegurarse de que los efectos perjudiciales causados por todos los factores causales diferentes se distinguen y separan del aumento de las importaciones, el Órgano de Apelación ha aclarado que las autoridades deben "establece[r] explícitamente, con una explicación razonada y adecuada" que el "daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyó al aumento de las importaciones". Esta explicación ha de ser "clara e inequívoca" y tiene que ser formulada en "términos expresos".<sup>17</sup>

16. En segundo lugar, grupos especiales de la OMC han constatado que el Acuerdo sobre Salvaguardias y la jurisprudencia correspondiente prevén que la cuantificación de la repercusión de los factores de daño diferentes puede resultar particularmente conveniente en los casos relativos a situaciones de hecho complejas, especialmente cuando los análisis cualitativos pueden no bastar para comprender plenamente la dinámica del respectivo mercado.<sup>18</sup> El Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero* incluso consideró que la "obligación de la autoridad competente de establecer 'explícitamente' la no atribución sobre la base de una explicación razonada y adecuada puede suponer, en ciertos casos, la cuantificación", y que esta puede ser "necesari[a] para rebatir otras presuntas explicaciones plausibles que se hayan presentado".<sup>19</sup>

<sup>12</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145; e informes de los Grupos Especiales, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.229; *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 8.91; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.232; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.313-10.321.

<sup>13</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.320.

<sup>14</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 208; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 485.

<sup>15</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.316).

<sup>16</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.316).

<sup>17</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 200-222.

<sup>18</sup> Véanse por ejemplo los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.336.

<sup>19</sup> Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 10.340.

17. Corea invita al Grupo Especial a que examine el análisis de la USITC teniendo presente la orientación interpretativa expuesta *supra*.

**V. INTERPRETACIÓN ADECUADA DEL ARTÍCULO XIX.1 A) DEL GATT DE 1994, SEGÚN EL CUAL EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES DEBE SER CONSECUENCIA DE LA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" Y DEL "EFECTO DE LAS OBLIGACIONES ... CONTRAÍDAS"**

18. Corea observa que el establecimiento de que el aumento de las importaciones fue consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" y el "efecto de las obligaciones ... contraídas ... [en virtud del GATT de 1994]" es un requisito básico para justificar la imposición de una medida de salvaguardia.

**A. "Evolución imprevista de las circunstancias" que dio lugar al aumento de las importaciones**

19. Corea señala que el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que este Acuerdo "establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". A su vez, el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 enumera las circunstancias y condiciones que concurrir para la imposición de una medida de salvaguardia, y en su parte pertinente dispone que una "[m]edida[] de urgencia sobre la importación de productos determinados" en forma de suspensión temporal de concesiones es posible:

*Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por [un Miembro de la OMC] en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de est[e] [Miembro de la OMC] 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. (sin resalte en el original)*

20. Habida cuenta de la referencia hecha en el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias al artículo XIX del GATT de 1994, Corea está de acuerdo con el Órgano de Apelación en que la demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" es un requisito previo para la imposición de una medida de salvaguardia.<sup>20</sup>

21. No basta con que una autoridad competente quede convencida simplemente de que la "evolución imprevista de las circunstancias" existe como cuestión de hecho, sino que su existencia debe ser objeto de una constatación positiva y estar respaldada por una conclusión fundamentada, enunciada en el informe publicado.<sup>21</sup>

22. Lo que constituye una "evolución imprevista de las circunstancias" debe determinarse caso por caso. La condición clave para identificar una "evolución imprevista de las circunstancias" es que esta fuera *inesperada* en el momento en que el Miembro que vaya a imponer la medida contrajo la obligación pertinente en virtud del GATT.<sup>22</sup> El criterio se basa en lo que el Miembro en cuestión no pudo haber previsto o esperado razonablemente cuando contrajo las obligaciones pertinentes en virtud del GATT —lo que en el caso de los Estados Unidos ocurrió al concluir la Ronda Uruguay el 1 de enero de 1995—.

23. Es particularmente importante distinguir la evolución imprevista de las circunstancias, por un lado, del aumento de las importaciones, por el otro. Como la autoridad competente tiene que establecer que el aumento de las importaciones es consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias, un aumento de las importaciones no puede, por definición, constituir la evolución imprevista de las circunstancias. Ello sería circular e incompatible con las disciplinas jurídicas.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Véase por ejemplo el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72.

<sup>21</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 72 y 76.

<sup>22</sup> Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 93; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86.

<sup>23</sup> Informes de los Grupos Especiales, *Ucrania - Vehículos automóbiles para el transporte de personas*, párrafo 7.83; e *Indonesia - Productos de hierro o acero*, párrafo 7.51.

**B. "[El efecto de las obligaciones ... contraídas" en virtud del GATT de 1994]**

24. Aparte de la determinación de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", el artículo XIX del GATT de 1994 prevé también que el aumento de las importaciones debe ser "efecto de las obligaciones ... contraídas" por el Miembro en cuestión en virtud del GATT de 1994. Por tanto, el informe de las autoridades competentes debe identificar y explicar claramente cuáles son las "obligaciones ... contraídas" que dieron lugar al aumento de las importaciones.

25. Como esta obligación consta de dos partes (a saber, la identificación y la explicación de la relación con el aumento de las importaciones), no basta con que un Miembro declare simplemente que las importaciones en cuestión son objeto de determinadas consolidaciones arancelarias, sino que tiene que demostrarse que el aumento de las importaciones fue consecuencia de las consolidaciones arancelarias.<sup>24</sup>

26. El Grupo Especial encargado del asunto *República Dominicana - Medidas de salvaguardia* añadió que corresponde al Miembro en cuestión "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 que "[e]stas constataciones y conclusiones deben reflejarse en el informe de la autoridad competente".<sup>25</sup> En aquella diferencia, el Grupo Especial constató que la República Dominicana había contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994 con respecto a los productos abarcados por cuanto había otorgado una concesión arancelaria del 40% *ad valorem* sobre esos productos, pero que la República Dominicana no vinculó este elemento con el supuesto aumento de las importaciones.<sup>26</sup> En consecuencia, el Grupo Especial no pudo concluir que la República Dominicana hubiera cumplido lo dispuesto en el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994.<sup>27</sup>

27. Corea invita al Grupo Especial a examinar el análisis realizado por la USITC sobre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el "efecto de las obligaciones ... contraídas [en virtud del GATT de 1994]" teniendo presente la orientación interpretativa expuesta *supra*.

**VI. CONCLUSIÓN**

28. Corea celebra la oportunidad de exponer sus opiniones sobre los criterios jurídicos que deben satisfacerse para justificar la imposición de medidas de salvaguardia de urgencia extraordinarias en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994. La presente diferencia brinda una oportunidad importante para confirmar que la observancia estricta de esos criterios es esencial para evitar que las salvaguardias se conviertan simplemente en otra forma de protección comercial especial fácil de utilizar.

---

<sup>24</sup> Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.96.

<sup>25</sup> Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.146.

<sup>26</sup> Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafos 7.147 y 7.149.

<sup>27</sup> Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.149.