

Solarworld se enfrenta a China

En EEUU quieren aranceles a las importaciones chinas y el gobierno acuerda investigar

En busca de lo que califican de «reglas de juego equitativas», Solarworld Industries America Inc y otros seis productores estadounidenses de células y módulos cristalinos presentaron en octubre varias demandas ante la Comisión de Comercio Internacional y el Departamento de Comercio de Estados Unidos alegando que los fabricantes chinos realizan dumping de productos y reciben subvenciones ilegales. El pasado 9 de noviembre el Departamento de Comercio acordó abrir una investigación.



Al ataque: Solarworld está encabezando acciones comerciales contra las importaciones chinas

En lo que se refiere a secretos, este apenas podría incluirse entre los grandes misterios. El 19 de octubre, en medio de la feria comercial Solar Power International (SPI) celebrada en Dallas, la empresa Solarworld Industries America Inc, con sede en Oregón, anunció que ella y una coalición de otros seis fabricantes solares no especificados que operan en Estados Unidos habían presentado demandas ante el gobierno federal buscando ayuda contra lo que sostienen que es dumping de células y módulos solares de silicio cristalino en el mercado estadounidense por parte de los productores chinos, así como contra su recepción de «masivas subvenciones ilegales» procedentes del gobierno chino. El 9 de noviembre, el Departamento de Comercio acordó iniciar una investigación.

El anuncio se convirtió rápidamente en el principal tema de conversación en Dallas, lo que llevó a la Solar Energy Industries Association (SEIA), la organizadora del evento, a celebrar una sesión especial para responder a las preguntas de sus miembros. Aunque esto se veía venir desde hacía varias semanas. De hecho,

a finales de septiembre, un artículo en Bloomberg que citaba fuentes anónimas, explicaba con detalle la intención de Solarworld de presentar demandas separadas y simultáneas ante el Departamento de Comercio de Estados Unidos y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (ITC) alegando dumping – lo que significa vender productos por debajo de su coste de producción – y lo que se conoce como subvenciones sujetas a medidas compensatorias, que no es más que otra forma de llamar a las ayudas del gobierno que violan los acuerdos comerciales internacionales. Antes de eso, el senador por el estado de Oregón Ron Wyden escribió al presidente Barack Obama instándole a hacer uso de leyes comerciales para impedir que lo que él calificaba como una avalancha de productos solares chinos importados baratos e ilegalmente subvencionados acabara con puestos de trabajo en el sector de la fabricación estadounidense.

Y justo unos días antes de que se presentaran las demandas, Wyden, que preside un subcomité del Senado sobre comercio internacional, visitó la fábrica de

Solarworld en Hillsboro, Oregón, e hizo público un breve informe sobre políticas con el beligerante título de «El intento de China de apropiarse de puestos de trabajo verdes» que vincula el cierre de empresas solares estadounidenses como Evergreen y Solyndra con lo que él llama un esfuerzo calculado e ilegal por parte del gobierno chino de monopolizar la industria. Curiosamente, la nota de prensa que anunciaba el informe de Wyden se hizo pública en papel que llevaba la cabecera de Solarworld y fue distribuida por el departamento de relaciones públicas de la empresa.

Un golpe que se ha dejado sentir en todo el mundo

Aunque la presentación de las demandas sin duda se programó para sacar provecho de la atención que los medios de comunicación prestaron al SPI, las ramificaciones de las acciones de Solarworld se extienden mucho más allá de Dallas, alcanzando a la industria solar mundial. Una encuesta informal realizada por los reporteros de PHOTON a los fabricantes de módulos chinos – incluidas empresas

como Yingli, Trina y Hanwha Solar – presentes en la feria comercial en Texas inmediatamente después del anuncio obtuvo como respuesta una gran cantidad de incómodos silencios, pero el gobierno chino fue menos discreto en su reacción. En un comunicado en la página web del Ministerio de Comercio de China, un funcionario anónimo avisaba de que tanto el medio ambiente como la economía mundial estaban siendo puestos en peligro por esta iniciativa. «Si el gobierno de Estados Unidos presenta una demanda, aprueba aranceles y envía una señal proteccionista inapropiada, esto proyectaría una gran sombra sobre la recuperación de la economía mundial», afirmaba el funcionario. «Estados Unidos no tiene ningún motivo para criticar los esfuerzos de otros países por mejorar el medio ambiente mundial, y en lugar de eso lo que debería hacer es reforzar la cooperación con otros países en el ámbito de la energía solar para responder conjuntamente a los retos del clima y el medio ambiente».

Aunque este tipo de reacción por parte del gobierno chino realmente era de esperar, las respuestas procedentes de otros lugares del mundo reflejaban las tensiones cada vez más agudas entre Oriente y Occidente con respecto a la influencia de las empresas solares chinas fuertemente subvencionadas y la feroz competencia de precios que su predominio ha desencadenado, una competencia sobre la que casi todo el mundo está de acuerdo en que pone al borde de la desaparición a las empresas incapaces de disminuir drásticamente sus costes. En Italia, donde ha sido especialmente polémica la discusión sobre qué empresas tienen derecho a la llamada bonificación «Made in EU» bajo la tarifa de inyección italiana (PHOTON 11-2011), las asociaciones comerciales italianas de la industria solar fotovoltaica aplaudieron la iniciativa de Solarworld y afirmaron que también planeaban pedir protección al gobierno italiano frente a lo que califican de competencia desleal china.

Es más, Pasquale Amiedo, director tecnológico del fabricante italiano de módulos Solsonica SpA, se hizo eco de muchas de las acusaciones de Solarworld (más adelante se ofrece más información sobre este aspecto). En particular, Amiedo, en comentarios a nuestra publicación hermana en Italia, se lamentó del gran aumento de cuota de mercado que los fabricantes de paneles chinos y taiwaneses han logrado en los últimos años – Amiedo estima

que los productos de empresas chinas y taiwanesas representan alrededor del 80 por ciento de las instalaciones fotovoltaicas en Europa frente al 15 por ciento que representan los productos de las empresas europeas – y descartó la idea de que esto sea resultado de una incompetencia técnica o comercial por parte de los europeos. En lugar de eso, Amiedo dice que esta situación se debe a las enormes ventajas de las que disfrutaban en Asia en todos los ámbitos, desde las subvenciones hasta la financiación y la mano de obra. «Mientras nosotros estamos ocupados discutiendo sobre si apoyamos o no el incentivo del 10 por ciento de la tarifa de inyección para los usuarios finales que adopten materiales Made in EU», explica Amiedo, «Oriente ha adoptado un enfoque completamente diferente que apoya mucho más a la industria de lo que lo hace Occidente, ofreciendo enormes y oportunas subvenciones e implementando prácticas comerciales que a ningún país miembro de la OMC se le ocurriría hacer».

La alegación comercial de Solarworld también se ha ganado el apoyo del Sindicato de los Trabajadores del Metal estadounidense, quien ya interpuso una demanda el año pasado sobre subvenciones chinas a la industria de energía eólica. Esa demanda se resolvió el pasado junio, cuando China accedió a revocar ciertas subvenciones a la eólica.

Obviamente, se están viviendo momentos tensos en la industria solar mundial y las demandas de Solarworld han desencadenado debates y preguntas sobre muchas cuestiones importantes. ¿Cuáles son las normas que rigen esta industria cada vez más global y qué tipo de apoyo gubernamental se puede permitir? ¿Cuáles serán las repercusiones para los fabricantes, los responsables políticos, los promotores e incluso los consumidores finales interesados en energía solar barata si finalmente se aplican aranceles? Como es lógico, las respuestas a estas preguntas varían mucho dependiendo de dónde se encuentre uno, tanto geográficamente como dentro de la cadena de valor solar. También resulta bastante improbable que en el transcurso de estos pleitos se resuelva definitivamente algo. Sin embargo, puede que esto ofrezca una visión de hacia dónde se dirige la industria en un futuro cercano.

Un proceso exhaustivo pero rápido

Aunque las repercusiones de la táctica estadounidense de Solarworld pueden

Pure Sunlight
Clean Energy



BaySolar AG

Sus Proveedores Chinos De Capital en Energía Solar

Todo lo que necesitamos es
su participación.

OFRECEMOS

Proyectos de alta calidad con una atractiva rentabilidad para nuestros socios de inversiones.

Financiación a medida y solución de capital.

BUSCAMOS

Las compañías EPC y los desarrolladores de proyectos para establecer una relación duradera.

TAMBIEN OFRECEMOS

- Financiación de proyectos
- Desarrollo de proyectos
- O&M de proyectos
- Reciclaje de los módulos PV
- Turnkey proyecto solar
- CSP receptor etc.

Investment Partner



Bay Energy Group --- BaySolar AG

Feringastr. 12B, D-85774, Munich, Germany
info@baysolar.ag

Tel. +49 89 8583 639 - 0

Fax. +49 89 8583 639 - 27

www.baysolar.ag

tener un alcance global, el proceso que la empresa ha desencadenado con sus demandas se lleva a cabo de forma sorprendentemente rápida para ser un proceso burocrático que, según casi todo el mundo, resulta bizantino y complejo. A continuación se ofrece un resumen de los procesos que ya están en marcha y de algunos de los factores en juego a la hora de determinar si pronto podrían entrar en vigor, o no, aranceles a la importación que podrían duplicar el precio de los módulos de Suntech, Yingli y Trina.

A partir del 19 de octubre, cuando Solarworld y sus aliados presentaron por primera vez sus demandas, el reloj empezó a contar para que en el plazo de 45 días la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (ITC) llegara a una resolución preliminar sobre si se habían violado las disposiciones antidumping que se establecen en la legislación estadounidense. Si la ITC dice que no se han violado, el caso se da por terminado. Si la ITC se pronuncia afirmativamente, entonces el Departamento de Comercio tiene seis meses, a contar desde el 19 de octubre, para completar una investigación preliminar que Comercio ya ha comenzado, después de la cual podrían pasar a imponer aranceles a las importaciones. Y los aranceles podrían aplicarse incluso antes, a partir de enero de 2012, si tanto la ITC como el Departamento de Comercio determinan que existen las llamadas «circunstancias críticas», que es una disposición prevista en la legislación de Estados Unidos destinada a evitar la entrada en el país de una avalancha de importaciones mientras se está estudiando una acción comercial como esta. Si el Departamento de Comercio emite un dictamen a favor de Solarworld en su investigación preliminar, se inicia una investigación final, que puede durar entre otros seis y nueve meses, y que puede conllevar la ultimación de los aranceles a la importación. Si las empresas chinas pierden y su gobierno apela la decisión ante la Organización Mundial del Comercio, los aranceles se seguirían manteniendo en vigor hasta que la OMC tomara una decisión.

Dejando de lado todas las complejidades y las jurisdicciones que se solapan, lo que básicamente harán la ITC y el Departamento de Comercio es intentar determinar tres cosas: si las empresas chinas han estado practicando dumping de células y paneles en el mercado estadounidense, si han estado recibiendo subvenciones



¿Podrán las empresas fotovoltaicas chinas parar las demandas que les esperan desde occidente?

gubernamentales que violan las normas aceptadas de comercio internacional y, en última instancia, si eso ha provocado «daños materiales» a la industria de Estados Unidos. Para determinar todo esto, las entidades gubernamentales tienen que recopilar una gran cantidad de información. Para empezar, el Departamento de Comercio determina si los demandantes están en posición de llevar a cabo esta acción, lo que requiere que los demandantes representen colectivamente como mínimo el 25 por ciento de la producción de células de silicio cristalino de Estados Unidos en el más reciente año del calendario y que al menos el 50 por ciento de todos los productores de Estados Unidos apoyen la postura de Solarworld, aunque no se hayan adherido a las demandas. Las entidades gubernamentales también recopilarán información tanto de fabricantes chinos como estadounidenses con respecto a su producción, capacidad, envíos, costes, beneficios y pérdidas desde 2008 hasta la primera mitad de 2011 para determinar si se han producido daños a la industria estadounidense. Esta información se oculta en gran medida al público porque se considera información empresarial confidencial.

En sus demandas, y en entrevistas concedidas a PHOTON, Solarworld develó una lista detallada de acusaciones para respaldar su argumento de que las empresas chinas han estado vendiendo paneles por debajo de su coste de producción y de que han recibido subvenciones desleales que han hecho bajar artificial-

mente el precio de los paneles. Por ejemplo, la empresa afirma que las importaciones de células y módulos chinos en Estados Unidos se dispararon un 350 por ciento entre 2008 y 2010, y que las importaciones únicamente del pasado mes de julio superaron toda la cantidad importada durante 2010.

Kevin Kilkelly, presidente de Solarworld Americas Inc, explica que el enorme aumento en el volumen de importaciones unido a los precios que las empresas chinas estaban ofreciendo, sobre todo en el segundo trimestre de 2011, era asombroso. «Se produjo una deflación de precios de entre el 40 y el 45 por ciento, algo que resulta extremadamente agresivo, en un plazo de cuatro meses», explica Kilkelly, que sostiene que esta disminución de precios estuvo muy por encima de la tendencia general a la baja en la industria. «Se trata de un plazo de tiempo muy corto para lanzarse a bajar los precios de forma tan significativa cuando no existe una reducción de costes en la estructura de costes igual o paralela».

Así pues, ¿cómo consiguieron llegar a unos precios tan bajos los fabricantes chinos? Solarworld sostiene que gracias a una gran cantidad de ayuda ilegal del gobierno. En particular, la empresa sostiene que el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC ha sido violado repetidas veces por China. «Las subvenciones concedidas a la industria china son numerosas y de muy diferente naturaleza, e incluyen subvenciones supeditadas a los resultados de las exportaciones, subvenciones para insumos concedidas para remuneraciones que distan mucho de ser aceptables y una amplia gama de préstamos sin intereses que no están disponibles para el público general», se puede leer en una sección de la demanda que consta de varios volúmenes. En particular, la demanda alega que el polisilicio y el aluminio producidos en fábricas estatales son puestos a disposición de las empresas chinas a un precio drásticamente rebajado para que los utilicen en sus productos. Además, la demanda alega que a las empresas solares chinas los bancos de propiedad estatal les ofrecen préstamos a bajo interés o sin interés, que les rebajan el precio de los terrenos, la electricidad y el agua, y que se les han concedido préstamos y subvenciones por un valor total de 40.000 millones de dólares estadounidenses (29.200 millones de euros).

La demanda también afirma que a los productores chinos de tecnología fotovol-

taica cristalina se les ha concedido el reconocimiento de «Famous Export Brands» (Marcas de Exportación Famosas) y «China World Top Brands» (Mejores Marcas Mundiales de China), designaciones que les dan derecho a una serie de subvenciones que, según Solarworld, violan las normas de la OMC. «Estas subvenciones están explícitamente diseñadas para fomentar el desarrollo de las exportaciones chinas. La USTR (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos) ha determinado que estos programas constituyen subvenciones a la exportación que están prohibidas conforme al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias», argumenta la demanda.

En conjunto, Solarworld sostiene que estos y otros factores han permitido que los fabricantes chinos ofrezcan sus productos a precios artificialmente bajos, que están muy por debajo de su justo valor. Al hacerlo, Solarworld afirma que los baratos módulos chinos han causado daños materiales a la industria estadounidense, provocando la quiebra de empresas como Solyndra y Evergreen, así como despidos en otras empresas, incluida la suya. Kilkelly lo califica como una simple cuestión de justicia. «Queremos competir con unas reglas de juego equitativas. Sabemos que podemos competir con cualquier empresa del mundo en lo referente a costes, precios de las células, calidad, servicio y todo lo demás», explica Kilkelly, pero «para una empresa es muy difícil competir contra todo un país».

Una industria dividida y un resultado incierto

Las reacciones ante el movimiento de Solarworld varían mucho. En una posición especialmente delicada se encuentra la SEIA, la asociación de industrias de energía solar de Estados Unidos, que se ofreció rápidamente a proporcionar orientación sobre cómo avanzaría el proceso, pero que también parecía desesperada por no tomar partido. «La reunión de la junta directiva en diciembre será interesante», farfulló un miembro del personal de la SEIA. De hecho, la junta directiva de la SEIA está presidida por Roger Efirid, un director ejecutivo de Suntech America Inc, la filial estadounidense del fabricante de paneles chinos, aunque también incluye a directivos de una mezcla de empresas estadounidenses, europeas y chinas. En total, la SEIA cuenta con alrededor de 1.100 miembros, la mayor parte de los cuales tienen su sede en Estados Uni-



Unas reglas de juego equitativas: el presidente de Solarworld Americas Inc, Kevin Kilkelly, sostiene que las subvenciones chinas a su industria solar son ilegales

dos. De las 45 empresas representadas en la junta directiva de la SEIA, cuatro son empresas con sede en China.

Una empresa que ya no forma parte de la junta directiva de la SEIA es Solarworld, que renunció a su plaza tras presentar las demandas. Solarworld inicialmente consideró la posibilidad de buscar la ayuda de la SEIA para abordar las cuestiones que le preocupaban, pero rápidamente descartó esa opción. «Los fabricantes de paneles chinos ya se habían infiltrado a nivel de su junta directiva», afirma Kilkelly. «Así que eran ineficaces en lo que respecta a proteger la fabricación realizada en Estados Unidos». Kilkelly dice que Solarworld conservará un puesto de miembro menor en la SEIA y que vigilará cómo apoyan la fabricación estadounidense. «Definitivamente tienen que cambiar su enfoque en lo referente a cómo apoyar a la industria», afirma Kilkelly.

Sin embargo, qué significa exactamente apoyar a la industria solar de Estados Unidos es una cuestión de fuerte debate, y muchas empresas con operaciones en Estados Unidos parecen no estar seguras de cómo reaccionar. Por ejemplo, un portavoz de Sunpower Corp, sociedad que, la verdad sea dicha, lleva a cabo la mayor parte de su fabricación fuera de Estados Unidos, confirmó que la suya no es una de las seis empresas aliadas con Solarworld, aunque declinó expresar su opinión sobre el asunto. Keryn Schneider, directora de marketing de Suniva Inc, fabricante de células y módulos con sede en Georgia, que hace una gran

publicidad del hecho de que la empresa cumple con las disposiciones de la ley «Buy American», expresó su solidaridad con Solarworld pero no un apoyo en toda regla. «Ciertamente entendemos a qué se deben sus quejas, pero no estamos participando en la demanda». Como tampoco lo hace la empresa alemana Solon SE, que recientemente ha cerrado una fábrica de módulos en Arizona. «Esta no es la mejor manera de hacerlo», opina Therese Raatz, portavoz de la empresa, sobre las demandas de Solarworld.

Sin condenar específicamente las demandas, el fabricante de equipos Applied Materials Inc realizó unas declaraciones a PHOTON que difícilmente podrían interpretarse como un apoyo a Solarworld. «Applied se centra en reducir los costes de la energía solar. Utilizar incentivos como herramienta política para ayudar a impulsar un incremento de escala en industrias estratégicas y crear oportunidades económicas es una práctica habitual entre los gobiernos de todo el mundo», reza la declaración. «Como resultado de varios programas en países como Alemania, Italia, Estados Unidos y China, la tecnología solar se está acercando rápidamente al punto en que puede competir con los combustibles fósiles, incluso sin el apoyo de incentivos».

Estas respuestas bastante tibias puede que reflejen la reticencia que sienten muchas empresas a la hora de criticar abiertamente a China: detrás de la decisión de las seis empresas que respaldan a Solarworld de permanecer en el anonimato

se esconde claramente el miedo a represalias. Aunque esto resulta comprensible, la breve y suave respuesta de los principales fabricantes chinos a las acusaciones realizadas resulta un poco desconcertante. Empresas como Yingli, Suntech y Trina Solar realizaron declaraciones prácticamente idénticas negando que estuvieran haciendo algo ilegal y expresando su confianza en que serían revindicadas. «Hemos contratado a un abogado internacional y tenemos la intención de defendernos enérgicamente contra las acusaciones realizadas», afirma Helena Kimball, directora de comunicaciones de marketing de Yingli Green Energy Americas Inc. «No creemos que las importaciones de nuestros productos se estén vendiendo a precios por debajo del coste de producción ni que estén injustamente subvencionadas». Esta defensa bastante genérica puede que tenga más que ver con el hecho de que el proceso todavía está en una fase demasiado temprana para que las empresas organicen un contraataque más enérgico.

Sin embargo, de momento, son otros los que están atacando a Solarworld y a sus seguidores por varias razones. Un importante miembro de un grupo de presión político que pidió permanecer en el anonimato dijo que esto envía un mensaje equivocado a los políticos. «Estamos intentando conseguir que los gobiernos de todo el mundo reconozcan la energía solar como una industria de prioridad nacional», explica el susodicho. «China lo ha hecho y ¿es esto lo que pasa?». Otros sostienen que Solarworld está buscando un lugar seguro en el que se mantengan altos los precios de la energía solar. «Digamos claramente lo que está pasando aquí. Un grupo de fabricantes que no puede competir con los precios actuales de los módulos solares está buscando que se levanten barreras comerciales para hacer de Estados Unidos un «mercado seguro» para sus propios y caros paneles solares», explica Arno Harris, consejero delegado de la promotora de proyectos Recurrent Energy. «Esto es claramente una táctica en interés única y exclusivamente de los



Por el momento siguen sonriendo: si Solarworld tiene éxito, las empresas chinas como Hanwha Solar podrían tener que enfrentarse al pago de aranceles del 100 por cien por los módulos que entran en Estados Unidos.

fabricantes que han participado en la demanda. No es en interés de los consumidores estadounidenses. No es en interés de los contribuyentes. No es en interés de nuestra seguridad nacional. Y ciertamente no es en interés de ralentizar el cambio climático global». Harris y Recurrent se han unido a una coalición llamada «La Coalición por la Energía Solar Asequible», que incluye a los integradores Solar City y groSolar, así como a Sunedison LLC.

Sin embargo, para algunos observadores, esta crítica no capta la idea. «Uno no deja de decir que un país está haciendo trampas porque le gustan los módulos solares baratos», afirma Kate Gordon, vicepresidente de política energética en el Center for American Progress, un centro de estudios e investigaciones de izquierdas con sede en Washington DC. «Si están haciendo trampas con respecto a los acuerdos internacionales que firmaron, deberían tener que rendir cuentas por ello».

Gordon descarta que la simple presentación de estas demandas podría desencadenar una guerra comercial en toda regla entre Estados Unidos y Chi-

na. «Personalmente no creo que China imponga grandes barreras comerciales simplemente porque se han presentado estas demandas», afirma Kate. «Porque ellos son conscientes de lo grande que podría ser un mercado como Estados Unidos».

Por el momento sigue sin estar claro cómo se solucionará este problema. Una antigua funcionaria que trabajó en la división del Departamento de Comercio, y que trata este tipo de casos, no se sorprende de que se lleve a cabo una investigación exhaustiva, puesto que el simple hecho de que se presentaran las demandas significa que Solarworld y sus abogados confían en que pueden ganar. «El gobierno no cobra por presentar una demanda, pero la mayoría de las industrias contratan a abogados para tramitar el papeleo en su nombre», explica la antigua funcionaria, que apunta que demandas como esta son habituales y que han sido presentadas en una amplia variedad de industrias, incluidas las de los chips informáticos, la ma-

dera, las velas, los rodamientos e incluso las flores. «Esto hace de ésta una propuesta cara para una industria consciente de que al final podría perder la demanda».

Aquellos que están preocupados por el potencial impacto que tendría una victoria de Solarworld sobre los precios de los módulos en Estados Unidos también deberían saber que, al menos según la antigua funcionaria del Departamento de Comercio, el impacto sobre los consumidores no es algo que se tenga en cuenta. «Lo que en teoría se pretende con la legislación antidumping es evitar la pérdida de puestos de trabajo en Estados Unidos. Como las normas están definidas en última instancia por políticos que son elegidos por votantes preocupados por la pérdida de puestos de trabajo, las normas tienden a inclinarse hacia esa dirección», explica la antigua funcionaria. «En el caso de los módulos solares resulta irónico que una parte del gobierno esté presionando a los consumidores para que opten por energías alternativas, mientras otra parte posiblemente esté a punto de hacer que eso resulte más caro».

Chris Warren