

# El TLC Perú - China: Posibles implicancias para el Perú

*Víctor Torres C.*<sup>1</sup>

## **RESUMEN**

El documento analiza el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y China suscrito en Pekín el 28 de abril de 2009, y ratificado por el Perú el 6 de diciembre de ese mismo año. Busca identificar los posibles riesgos que éste podría implicar para determinados sectores sensibles de la industria nacional, y –en consecuencia– para el desarrollo del Perú. Ha sido organizado en tres partes. En la primera, se presenta un breve estado de situación del intercambio comercial y el flujo de inversiones directas entre ambos países. En la segunda, se analiza el proceso de negociación del TLC y sus principales resultados (comercio de bienes, servicios, e inversiones). En la tercera parte, se presenta la evolución de las importaciones chinas en aquellas ramas industriales particularmente sensibles al TLC.

**Palabras clave:** Perú, China, TLC, OMC.

---

1 Doctor en Economía por la Universidad La Sorbona (París I - Francia). Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Este documento ha sido elaborado en base al libro del autor que lleva por título: El TLC Perú-China: ¿Oportunidad o Amenaza? Posibles implicancias para el Perú; Lima, RedGE-CEPES-CooperAcción, abril de 2010.

### ABSTRACT

The paper analyzes the Free Trade Agreement (FTA) between Peru and China signed in Pekin on April 28, 2009, and ratified by Peru on December 6 of the same year. It seeks to identify the possible risks that this one might imply for certain sensitive sectors of the national industry, and hence for the development of Peru. It has been organized in three parts. In the first one, there is a brief state of situation of the commercial exchange and the flow of direct investments between both countries. The second one, analyze the process of negotiation of the FTA and his principal results (trade of goods, services, and investments). The third part, presents the evolution of the chinese imports in those industries particularly sensitive to the FTA.

**Keywords:** Peru, China, FTA, WTO.

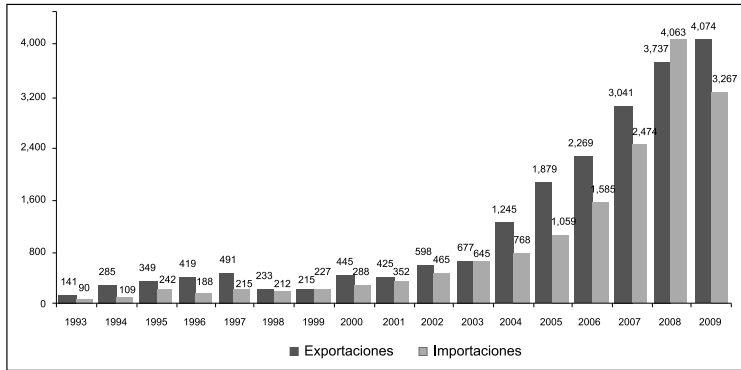
## I. Las relaciones económicas entre Perú y China

### *El intercambio comercial*

El intercambio comercial de bienes es la relación económica que más se ha desarrollado entre Perú y China. El comercio total entre ambos países (exportaciones más importaciones) pasó de US\$ 231 millones en 1993 a US\$ 7,340 millones durante el 2009; es decir, se multiplicó en 32 veces (ver Gráfico N.º 1). El mayor dinamismo se ha registrado durante la presente década.

Durante 2009, China consolidó su importancia como nuestro segundo socio comercial, con una participación relativa que subió a 15,2%, en tanto que la participación de EE.UU. se ubicó en 18,2%. De continuar esta tendencia, y al implementarse el TLC que ambos países suscribieron en abril de 2009, muy pronto China se convertirá en nuestro principal socio comercial.

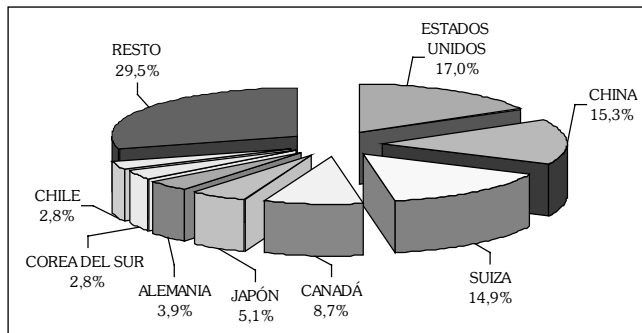
**Gráfico 1.** Perú: Comercio exterior con China, 1993-2009 (en millones de US\$).



Fuente: [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)  
Elaboración del autor.

La participación relativa del mercado chino en el total de nuestras exportaciones, aunque fluctuante, ha tendido a incrementarse: de 5,6% durante los noventa (promedio anual), a 15,3% durante el 2009; así, China se convirtió en un mercado para nuestras exportaciones casi igual de importante que EE.UU. (17,0%). En cuanto a las importaciones, la participación relativa de China ha seguido una tendencia marcadamente ascendente: 2,6% durante 1993-1999, 15,0% durante 2009.

**Gráfico 2.** Perú: exportaciones con principales países, 2009 (Part. %).



Fuente: [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)  
Elaboración del autor.

## **Pensamiento Crítico N.º 13**

En el largo plazo, hemos acumulado permanentes superávits comerciales con el gigante asiático, tendencia que se interrumpe en el 2008, durante el tramo más agudo de la crisis internacional, pero que se retomó durante el 2009. Estos saldos favorables se explican, casi exclusivamente, por la exportación de metales y harina de pescado; en todos los demás sectores nuestra balanza comercial es deficitaria, sobre todo en: maquinaria eléctrica y no-eléctrica; textiles y ropa; sustancias químicas y accesorios fotográficos; cuero, caucho y calzado; y otros bienes manufacturados. Es decir, nuestro actual comercio bilateral reproduce el ya tradicional vínculo económico entre una economía primario-exportadora y otra industrializada.

### *La inversión china en el Perú*

Las inversiones chinas han llegado al Perú en dos oleadas. La primera se produjo al comenzar la década de los noventa, con las inversiones de Shougang Corporation, en la minería metálica, y China National Petroleum Corporation, en la extracción de petróleo. La segunda y más importante, comenzó desde la segunda mitad de la presente década, y tiene como principales protagonistas a las transnacionales mineras: Chinalco (Aluminium Corporation of China), Minmetals (China Minmetals Non-ferrous Metals Co., Ltd.), Jiangxi (Jiangxi Copper Company Ltd.) y Zijin Consortium.

Según las cifras de PROINVERSION, la inversión de China en el Perú fue completamente insignificante hasta antes de 1992, año en el cual se produce la compra de la empresa estatal Hierro Perú, que pasó a denominarse Shougang Hierro Perú. Ello permitió que el stock de la IED proveniente de China subiese a US\$ 118,1 millones durante 1992 (7,9% de participación relativa en el stock total de inversión). Desde entonces, la inversión china que registra PROINVERSION prácticamente se ha congelado, ubicándose actualmente en US\$ 122,2 millones (0,7% de participación relativa). Sin embargo, se trata de montos de inversión que están subvaluados, pues PROINVERSION no registra toda la inversión extranjera que llega al país.

La inversión china en el Perú se ha orientado casi exclusivamente al sector minero, en el cual se concentra el 99,9% de su stock de IED. El MEM estima que durante los próximos años seis empresas chinas (Shougang Corporation, Chinalco, Minmetals, Jiangxi Copper, Zijin Mining Group Co. Ltd., y Nanjinzha Group Co. Ltd.) han de invertir US\$ 10,420 millones en proyectos en la minería metálica, monto que representa

## Víctor Torres Cuzcano

una significativa participación del 30% del total estimado por dicho ministerio en la cartera de proyectos mineros (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1.** Perú: cartera estimada de proyectos mineros de empresas chinas.

Empresa / inversionista	Proyecto / región	Metal principal	Inicio de operaciones (estimado)	Inversión estimada	
				Mill.US\$	Part.%
<b>Ampliación</b>					
Shougang Corporation (Shougang Hierro Perú S.A.A.)	Marcona / Ica	Hierro	2011	1,000	22.8
Resto de empresas (nacionales o extranjeras)				3,380	77.2
Subtotal				4,380	100.0
<b>Inversión Confirmada</b>					
Chinalco-Aluminium Corp.of China (Minera Chinalco Perú S.A.)	Toromocho / Junín	Cobre	2012	2,200	68.5
Resto de empresas (nacionales o extranjeras)				1,010	31.5
Subtotal				3,210	100.0
<b>Con Estudio de Factibilidad</b>					
Zijin Mining Group Co. Ltd (Río Blanco Copper S.A.)	Río Blanco / Piura	Cobre	2012	1,440	5.2
Minmetals /Jiangxi Copper (Lumina Copper S.A.C.)	Galeno / Cajamarca	Cobre	2012	2,500	9.1
Nanjinzhaogroup Co. Ltd., Zibo	Pampa de Pongo / Arequipa	Hierro	2012	3,280	12.0
Resto de empresas (nacionales o extranjeras)				20,215	73.7
Subtotal				27,435	100.0
<b>TOTAL INVERSIÓN ESTIMADA</b>				35,025	100.0
Inversión estimada de China				10,420	29.8

1/ Actualizado a noviembre de 2009

Fuente: MEM: Reporte de variables económicas y mineras, 30/11/2009 ([www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe)).

Elaboración del autor

## II. La negociación del TLC

En febrero de 2007, China y Perú acordaron la realización de un *Estudio Conjunto de Factibilidad* para evaluar las ventajas y desventajas de negociar un TLC, el mismo que culminó satisfactoriamente en agosto del 2007. De esta manera, el Perú quedaba expedito para iniciar las negociaciones con China, las mismas que concluyeron el 20 de noviembre del 2008. Durante el 2009, el TLC fue suscrito en Pekín el 28 de abril, y finalmente ratificado por el Perú el 6 de diciembre.

### 1. Reconocimiento de China como economía de mercado

Después de 15 años de negociaciones, China fue admitida en la Organización Mundial de Comercio (OMC) el 11 de diciembre del 2001; sin embargo, su adhesión se produjo con restricciones. Es decir, China fue admitida en la OMC como una “economía en transición”, más no como una “economía de mercado”, status que ha de mantener

## Pensamiento Crítico N.º 13

hasta el 2016, cuando obtenga la condición de miembro pleno. Sin embargo, antes del 2016 los países pueden ir reconociendo a China como “economía de mercado”, lo cual interesa a este país en la medida que si bien ello no impide las denuncias contra sus prácticas “desleales” en el comercio internacional, las dificulta de manera significativa.

Desde el 2004, aproximadamente la mitad de los 151 países miembros de la OMC han reconocido a China como “economía de mercado”; sin embargo, los países más importantes del comercio mundial, como EE.UU., Japón y los integrantes de la Unión Europea se resisten a otorgarle dicho status.

### **2. Antecedentes de la negociación**

Para dar inicio a las negociaciones del TLC, China exigió que el Perú la reconozca como “economía de mercado”, exigencia que China siempre ha impuesto a los países con los que ha negociado acuerdos comerciales. Dicho reconocimiento implicó para el Perú el tener que renunciar expresamente a su derecho de aplicar tanto las disposiciones 15 y 16 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, así como el Artículo 242 del Informe del Grupo de Trabajo sobre el ingreso de China a la OMC.

La disposición 15 se refiere a la determinación de las subvenciones y el *dumping* en los productos que son importados desde China, autorizando a que el país importador utilice, para determinar la comparabilidad de los precios, una metodología que no se base en los precios o costos internos de China si los productores chinos no demuestran que operan bajo condiciones de una economía de mercado. Es decir, ante una denuncia de *dumping*, la carga de la prueba recae en el productor chino.

La renuncia a la aplicación de esta disposición implica que si el Perú quiere denunciar prácticas *dumping* por parte de China, “el productor nacional deberá ser quien demuestre que no existen condiciones de mercado, lo cual podría resultar demasiado oneroso”, como reconoce el mismo Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú.

Según la disposición 16 del referido Protocolo, el país importador que considere que las importaciones de productos de origen chino causan o amenazan causar una desorganización del mercado para los productores nacionales de productos similares o

directamente competidores, queda autorizado a aplicar mecanismos de salvaguardia de transición. Al haber renunciado a aplicar esta disposición, al Perú solo le queda recurrir a la aplicación de las salvaguardias generales contempladas en la OMC, camino que resulta más costoso por lo extenso y complicado.

Finalmente, el Artículo 242 del Informe del Grupo de Trabajo sobre el ingreso de China a la OMC deja abierta la posibilidad de que el país importador que considere que las importaciones de origen chino de productos textiles y de vestido amenazan el desarrollo ordenado de su mercado interno, pueda exigir a China que limite sus exportaciones; es decir, puede aplicar cuotas de importación. El Perú ya no podrá apelar a dicho artículo en su vínculo comercial con China.

En consecuencia, a fin de negociar un TLC con China, el Perú tuvo que renunciar a los mecanismos de protección que la OMC ha establecido de manera específica frente a una economía como China, cuya política comercial –como este mismo organismo ha señalado– sigue siendo compleja y opaca en algunos aspectos.

### ***3. El proceso de negociación y sus principales resultados***

El TLC que Perú y China suscribieron el 28 de abril de 2009, fue el resultado de seis rondas de negociaciones, la primera de las cuales tuvo lugar en Lima del 20 al 23 de enero de 2008, y la última en Pekín del 13 al 18 de octubre de 2008. Se establecieron, y se llegó a un acuerdo, en 15 mesas de trabajo. En el presente documento, nos hemos concentrado en tres de las que constituyen la columna vertebral del acuerdo:

3.1. Acceso a mercados

3.2. Servicios

3.3. Inversiones

#### ***3.1. Acceso a mercados***

Las negociaciones en la mesa de Acceso a Mercados fueron las más complicadas, particularmente en lo referente a las ofertas de eliminación arancelaria. Las negociaciones

## **Pensamiento Crítico N.º 13**

se entramparon en torno a dos exigencias de China: 1) que la lista global de partidas sensibles que el Perú buscaba excluir del acuerdo no represente más del 10% de las importaciones peruanas desde China; y 2) que se incluya como partidas de libre comercio productos que el Perú consideraba como sensibles: textiles, confecciones, calzado, entre otros.

El Perú tuvo que ceder en sus pretensiones y aceptar las exigencias de China, reduciendo de 13,89% a 10% el porcentaje de sus importaciones a ser excluidas de la liberalización arancelaria. En tal sentido, dio su conformidad para la creación de la Canasta “E”, la cual incluye 87 partidas que representan el 1,18% de las partidas arancelarias y el 3,89% del valor importado desde China. Estos productos, compuestos principalmente por textiles, confecciones, calzados y productos metalmecánicos, habían sido excluidos de la negociación por tratarse de productos que el Perú consideró como sensibles (Canasta “D”), pero ahora tendrán un período de desgravación progresiva de 16 años.

El Perú logró excluir del proceso de desgravación arancelaria otros 592 productos sensibles, donde encontramos buena parte de las líneas arancelarias de los sectores textil, confección, calzado y algunos productos metalmecánicos; estos productos representan el 8,05% de las partidas arancelarias y el 10% del valor importado desde China. En este resultado, Perú aventaja a Chile, en el sentido que este país logró excluir de su TLC con China solo el 2,97% de sus importaciones desde China. No obstante, mientras que el Perú desgravará de forma inmediata el 61,82% de sus importaciones, Chile hizo lo mismo con un porcentaje menor de sus importaciones provenientes de China: 49,57% (ver Cuadro 2).



**Cuadro 2.** Acceso de China a Perú y Chile según los TLC con China acordados por ambos países (Expresado como % de las importaciones de ambos países desde China).

Canasta	Período de Desgravación	PERÚ 1/		Part (%) en las Import.	CHILE 2/
		Líneas Arancelarias			
		N.º	(%)		
A	Inmediata	4610	62,71	61,82	49,57
B	5 años	951	12,94	13,38	20,55
C	10 años	1055	14,35	10,92	26,91
D	Exclusión	592	8,05	10,00	2,97
E	16 años	87	1,18	3,89	
G 3/	12 años	5	0,07	0,00	
H 3/	15 años	22	0,30	0,00	
J1-J2-J3 4/	17 años	29	0,39	0,00	
TOTAL		7351	100,00	100,00	100,00

1/ Corresponde a las Importaciones de 2007.

2/ Corresponde a las Importaciones de 2004.

3/ Productos agropecuarios.

4/ Productos agropecuarios, con períodos de gracia de 4, 8 y 10 años respectivamente.

Durante dichos períodos no se bajan aranceles.

Fuente: MINCETUR (Perú) y DIRECON (Chile)

Elaboración del autor

**Cuadro 3.** Acceso de Perú y Chile a China según los TLC con China acordados por ambos países (Expresado como % de las exportaciones de ambos países hacia China).

Canasta	Período de Desgravación	PERÚ 1/	CHILE 2/
A	Inmediata	83,52	92,01
	1 año		0,02
B	5 años	0,37	0,35
C	10 años	1,34	6,89
D	Exclusión	1,02	0,73
E - L 3/	17 años	13,75	
TOTAL		100,00	100,00

1/ Corresponde a las exportaciones de 2007.

2/ Corresponde a las exportaciones de 2004.

3/ En el caso del Perú, el 12,86% de las exportaciones corresponde a la harina de pescado, cuya desgravación arancelaria terminará el 01/01/2015.

Fuente: MINCETUR (Perú) y DIRECON (Chile).

Elaboración del autor.

En general, el Perú consiguió una desgravación inmediata para el 83,52% de sus exportaciones, por debajo del 92,01% logrado por Chile en su TLC con ese país. Asimismo, el 1,02% de las exportaciones peruanas hacia China quedó fuera del proceso

## Pensamiento Crítico N.º 13

de desgravación arancelaria (canasta “D”), frente al 0,73% logrado por Chile (ver Cuadro 3). De otro lado, se acordó que las mercancías producidas en zonas francas podrán beneficiarse de este Tratado; ello implica que, desde las zonas francas chinas podrían llegar al Perú productos que siguen gozando de beneficios tributarios en ese país, práctica reñida con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

El acuerdo alcanzado permite que las Partes involucradas puedan utilizar medidas de defensa comercial, como el *anti-dumping* y la salvaguardia global; sin embargo, éstas se aplicarán en el marco general establecido por la OMC para todos los países miembros, pues –como ya fue mencionado– el Perú ha renunciado a los mecanismos de protección que dicho organismo ha establecido de manera específica frente a una economía como China, lo que vulnera su capacidad de defensa en este terreno.

Debemos mencionar también que, el 19 de noviembre de 2008, en paralelo con el término de las negociaciones del TLC, Perú y China firmaron un Acuerdo de Cooperación y Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros, el cual reviste una importancia particular, pues podría ser utilizado como una herramienta para contrarrestar el comercio desleal de China.

### **3.2. Servicios**

A diferencia del TLC firmado entre Chile y China, el TLC Perú-China sí incluye el sector servicios (Capítulo 8 del TLC). Se negoció bajo el enfoque conocido como “listas positivas” (bottom-up), según el cual cada país inscribe solo los servicios que pretende liberalizar y deja protegido el resto de sectores. En los TLC que negoció con EE.UU. y con Chile, el Perú aceptó el enfoque de “listas negativas”; en tanto que en el acuerdo de servicios entre Chile y China se aplicó el enfoque de “listas positivas”. Por tanto, es China la que privilegia este enfoque de negociación.

El acuerdo comprende los denominados “compromisos horizontales” (horizontal commitments); es decir, aquellos compromisos que rigen para todos los sectores de servicios involucrados en la negociación; así como la lista de “compromisos específicos” (specific commitments), en la cual cada país deja sentado el grado o nivel de compromiso que asume con respecto a ciertos tipos de compromisos, en los distintos modos de

## V́ctor Torres Cuzcano

suministro de servicios, contemplados en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4.** Capítulo de servicios del TLC Perú - China: Principales acuerdos.

<b>Enfoque de negociación</b>	<b>Listas positivas: se inscriben solo los servicios a liberalizar y se protege el resto de sectores</b>
Grados o niveles de compromisos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libre acceso (None).</li> <li>- No se asume compromisos (Unbound).</li> <li>- Se aplican determinadas restricciones (Ohter).</li> </ul>
Tipos de compromisos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a mercados.</li> <li>- Trato nacional.</li> <li>- Compromisos adicionales.</li> </ul>
Modos de suministro de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modo 1: Comercio transfronterizo.</li> <li>- Modo 2: Consumo en el extranjero.</li> <li>- Modo 3: Inversión en servicios o presencia comercial.</li> <li>- Modo 4: Movilidad temporal de personas.</li> </ul> <p>China no aceptó la propuesta del Perú de incluir el Modo 3 en el Cap.de inversiones.</p>
Compromisos horizontales	<p>Modo 3: Límites de acceso a mercados y trato nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- China acepta dentro de la definición de empresas con inversión extranjera tanto a empresas de propiedad total de extranjeros, como a los joint venture. Pone restricciones al uso de la tierra (propiedad del Estado).</li> <li>- Perú no pone restricciones en cuanto a la personería jurídica de las empresas chinas.</li> </ul> <p>Prohíbe el establecimiento de empresas extranjeras en zona de frontera.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perú se reserva el derecho de brindar trato privilegiado a minorías sociales, grupos étnicos, y en servicios sociales.</li> </ul> <p>Modo 4: Límites de acceso a mercados y trato nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambos países no otorgarán tratamiento especial a los trabajadores.</li> </ul>
Compromisos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cada país inscribió diez categorías o sectores de servicios.</li> <li>- Ambos países excluyeron los Servicios sociales y de salud.</li> <li>- Ambos países inscribieron 41 subsectores.</li> <li>- Si excluimos los servicios medioambientales, el Perú inscribió 39 subsectores, mientras que China inscribió 34.</li> </ul>

Elaboración del autor.

Durante el proceso de negociación, China propuso que los cuatro modos de comercio de servicios se incluyesen en el Capítulo de Comercio de Servicios. En cambio, el Perú propuso que el Modo 3 fuese excluido de dicho Capítulo y formara parte del Capítulo de Inversiones. Finalmente, prevaleció la propuesta china y el Perú tuvo que

## Pensamiento Crítico N.º 13

dejar de lado el esquema que había seguido en los TLC que negoció con Estados Unidos y Chile, los cuales cubren la inversión en servicios o presencia comercial (Modo 3) en el capítulo de Inversión.

En los compromisos horizontales, en el Modo 4 (movimiento de personas físicas), tanto en la sección de límites de acceso a mercados como en la de trato nacional, China no establece compromiso alguno (Unbound). Ello implica que no otorgará tratamiento especial a los trabajadores peruanos, con excepción de lo señalado en el Capítulo 9 del TLC (Entrada Temporal de Personas de Negocios), el mismo que es bastante general y remite más bien a las disposiciones del Anexo 7 vinculado a dicho capítulo.

El Perú tampoco establece compromiso alguno en este modo de suministro de servicios, salvo lo señalado en el referido Capítulo 9, y ha consignado esta restricción en la sección de acceso a mercados. No obstante, en esta misma sección de compromisos horizontales, el Perú se explaya en requerimientos para el ingreso y la permanencia temporal de personas naturales, similares a los contenidos en la Ley para la contratación de trabajadores extranjeros, emitida durante el gobierno de Fujimori y por ende bastante liberal en este campo. En cambio, China no ha hecho precisiones, reservándose la discrecionalidad que considere pertinente en la autorización del ingreso de trabajadores peruanos a su territorio.

En lo concerniente a los compromisos específicos, cada país inscribió en su Lista 10 categorías o sectores de servicios. Según nuestros cálculos preliminares, ambos países coincidieron en inscribir en su lista de compromisos 41 partidas CPC<sup>2</sup> o subsectores. Sin embargo, esta coincidencia se explica fundamentalmente por la participación del sector servicios medioambientales, pues mientras China inscribió en su lista siete subsectores, Perú solo inscribió dos subsectores (servicios de aguas residuales y servicios de recogida de basuras sólidas). Si excluimos este sector, el Perú inscribió en su lista 39 subsectores, mientras que China inscribió 34.

En el sector de servicios recreacionales, culturales y deportivos, el Perú ha inscrito cinco subsectores, y China, uno. En el sector servicios de turismo y viajes relacionados, el Perú ha inscrito tres subsectores, y China, dos. Un análisis más profundo y sistemático de las ventajas y desventajas del comercio de servicios acordados entre Perú y China

---

2 CPC: Partidas de la lista de las Naciones Unidas “Clasificación Central Provisional de Productos”.

debería tomar en cuenta también el número de subpartidas que se ha inscrito al interior de cada subsector. En esta línea de ideas, una lectura preliminar de las listas negociadas muestra que el Perú habría liberalizado más que China.

Tan importante como comparar el número de sectores y subsectores inscritos en el proceso de negociación, lo es el analizar bajo qué condiciones éstos se abrieron. Es decir, el grado o nivel de compromiso (None, Unbound, Other) que el Perú aceptó en cada uno de los 41 subsectores considerados en su lista, aspecto crucial en este tipo de negociaciones; además, se debiera tener una aproximación del volumen de comercio que se vería afectado.

Los resultados del ya mencionado Estudio Conjunto de Factibilidad, en el escenario que excluye de la liberalización arancelaria tres ramas industriales sensibles, que es el que más se acerca a lo que efectivamente se logró en el TLC Perú-China, muestran que las exportaciones de servicios del Perú se incrementarían en 0,44%, mientras que sus importaciones lo harían en 0,67%; es decir, China será la que más se beneficie de la liberalización bilateral del sector servicios.

### **3.3. Inversiones**

El Capítulo de Inversiones del TLC incluye artículos sobre Cobertura, Trato Nacional, Trato de Nación Más Favorecida, Protección y Promoción de Inversiones, Nivel Mínimo de Trato, Expropiación, Solución de Controversias Estado-Estado o Inversionista-Estado, entre otros temas. Planteado en estos términos generales, este Capítulo no se diferencia mayormente del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) suscrito por ambos países en 1994, el cual ya protege de manera recíproca las inversiones. Sin embargo, en el TLC se han incluido artículos adicionales (ver Cuadro 5) que deben ser analizados con mayor detenimiento a fin de establecer sus reales consecuencias sobre la economía y la conducción de la política económica del país.

Así, por ejemplo, China ha introducido una definición amplia de inversionistas, que beneficiará incluso a las empresas de países distintos a China, siempre que se encuentren efectivamente controladas por inversionistas chinos; este tratamiento no es recíproco para las empresas peruanas. Esta definición extensiva de “inversionistas” busca proteger

## Pensamiento Crítico N.º 13

a las empresas controladas por capitales chinos que actualmente invierten en el Perú, pero que no se han establecido en China sino en paraísos tributarios o en terceros países.

**Cuadro 5.** Capítulo de inversiones del TLC Perú-China: Principales novedades con respecto al APPRI de 1994.

Artículo	Comentario
126	Se incorpora una nueva definición de inversión: derechos de propiedad intelectual, en particular derechos de autor, patentes, marcas registradas, nombres comerciales know-how y procesos tecnológicos, así como good will.
126	Se incorpora una tercera definición de inversionista, que permitirá proteger incluso a las empresas de países distintos a China, siempre que se encuentren efectivamente controladas por inversionistas chinos.
127	Se excluye el Modo 3 de suministro de servicios, el cual pasa a formar parte del Capítulo de Comercio de Servicios. Sin embargo, algunos artículos del capítulo de inversiones (incluyendo solución de controversias Inversionista-Estado se aplicarán a cualquier medida que afecte el Modo 3 de suministro de servicios.
130	Trato Nacional: se congela cualquier medida discriminatoria ya existente, y sus modificatorias, contrarias al trato nacional (“medidas disconformes”).
132	Se incluye de manera explícita el principio del “nivel mínimo de trato”.
133	Se incorpora el concepto de “expropiación indirecta”, forma difusa de entender la expropiación que en la práctica ha venido siendo interpretado según las conveniencias de los inversionistas extranjeros.
139	Solución de controversias Inversionista-Estado. China ha restringido la posibilidad de ser llevada a tribunales internacionales al obligar que las posibles denuncias de los inversionistas peruanos pasen previamente por un “procedimiento de revisión administrativo doméstico”.
142	Los Artículos 133 y 139 se aplicarán a las medidas tributarias alegadas como expropiatorias, lo cual restringe la potestad tributaria del gobierno.
	No se incluye la prohibición de “requisitos de desempeño”.

Elaboración del autor.

El binomio inversiones-servicios ha quedado formalmente excluido del TLC mediante el Art. 127 del TLC (Ámbito y Cobertura), el cual señala lo siguiente: “Este Capítulo no aplica a medidas adoptadas o mantenidas por una Parte que afecten el comercio de servicios”. Es decir, prevaleció la propuesta china de excluir del Capítulo de Inversiones el Modo 3 de suministro de servicios, el cual pasó a formar parte del Capítulo de Comercio de Servicios.

No obstante, el mismo Art. 127 precisa que para efectos de la protección a la inversión con respecto al modo de suministro de servicio de presencia comercial (Modo 3), algunos artículos del Capítulo de Inversiones (trato justo y equitativo, expropiación, transferencias, compensación por pérdidas, entre otros) se aplicarán a cualquier medida que afecte dicho modo de suministro de servicios. Se acepta también la aplicación del artículo sobre Solución de Controversias Inversionista-Estado cuando se trate de suministro de servicios bajo el Modo 3.

En lo referente al trato nacional, China ha congelado cualquier medida discriminatoria ya existente, y sus modificatorias, contrarias a dicho principio. Ello implica que los inversionistas peruanos no tendrán nada que reclamar frente al trato privilegiado que el Estado chino venga otorgando, por ejemplo, a sus empresas públicas o extranjeras. En cambio, el Perú tiene incorporado el principio del trato nacional incluso en su Constitución Política.

En lo referente a la expropiación, el Art. 133 del TLC incorpora la “expropiación indirecta”, concepto que no está presente en el APPRI de 1994 y que ha generado controversias en los acuerdos comerciales que EE.UU. ha firmado en la región, incluyendo el firmado con el Perú, desde que fuera introducido por dicho país en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés).

Las disposiciones en torno a la solución de controversias Inversionista-Estado constituyen la columna vertebral de todo acuerdo de protección recíproca de inversiones. Tanto el APPRI como el TLC (Art. 139), dejan abierta la posibilidad de que estas controversias puedan ser resueltas en los tribunales internacionales, siempre y cuando se haya agotado primero el arreglo amistoso entre las partes. Sin embargo, China ha restringido la posibilidad de ser llevada a tribunales internacionales al obligar que las posibles denuncias de los inversionistas peruanos pasen previamente por un “procedimiento de revisión administrativo doméstico”. Esta restricción no ha sido impuesta a los inversionistas chinos en el Perú; por tanto, estamos frente a un tratamiento no recíproco.

El Art. 142 del TLC (Medidas de Tributación) señala que nada en dicho Tratado se aplicará a medidas tributarias; sin embargo, se establece a continuación que los Artículos 133 (Expropiación) y 139 (Solución de Controversias Inversionista-Estado)

## **Pensamiento Crítico N.º 13**

se aplicarán a las medidas tributarias alegadas como expropiatorias. Ello restringe la potestad tributaria de los Estados involucrados pues sus decisiones en esta materia podrían ser denunciadas como “expropiatorias” ante un tribunal arbitral internacional.

De otro lado, el Perú no tuvo problema alguno en incluir la prohibición de “requisitos de desempeño” en los TLC firmados con EE.UU. y Chile; sin embargo, estos requisitos no se mencionan en el TLC con China; por tanto, podemos concluir que fue China la que se opuso a que dicha prohibición se incluyese en el TLC, pues ello hubiese restringido su derecho soberano a regular la inversión extranjera que llega a su territorio.

Finalmente, no debe perderse de vista lo sui generis del capítulo de inversiones del TLC que se ha firmado con China, concretamente en lo referente a la solución de diferencias Inversionista-Estado. Todo reclamo que un inversionista chino presente contra el Estado peruano ante tribunales internacionales, significará –en la práctica– una demanda interpuesta por el mismo Estado chino contra el Perú. Ello es así porque la mayor parte de las empresas chinas que realizan inversiones directas en el mundo sigue siendo de propiedad estatal, en el sentido amplio del concepto.

### **4. Estándares ambientales y laborales**

El TLC Perú-China no incluye exigencia alguna en materia de estándares ambientales y laborales; es decir, no incorpora medidas que aseguren que el comercio y las inversiones se desarrollen en armonía con la protección del medio ambiente y los derechos sociales de los trabajadores. El desarrollo sostenible, que comprende los estándares ambientales y laborales, constituye todo un capítulo en otros TLC que el Perú ha firmado (con EE.UU., la Unión Europea); sin embargo, en el TLC Perú-China dicho concepto aparece solo en dos oportunidades, en ambos casos se trata de generalidades.

En consecuencia, estamos frente a una ausencia mayor en este TLC, particularmente preocupante si tomamos en cuenta la cultura laboral y medioambiental que aún predomina en China y en sus empresas. La preocupación en estos temas no debe limitarse al sector minero: en el sector pesquero, China continúa siendo el principal consumidor de harina de pescado peruana; y en el sector forestal, se sitúa como el principal mercado de destino de la madera peruana.



### III. El TLC y los sectores sensibles

Según las estimaciones oficiales efectuadas en el ya mencionado Estudio Conjunto de Factibilidad, los resultados macroeconómicos del TLC Perú-China son más bien modestos, con cifras negativas en términos de recaudación y de balanza comercial; es decir, las importaciones crecerían a un mayor ritmo que las exportaciones. Los riesgos para la producción nacional resultan no solo de la mayor competitividad de los productores chinos y el consecuente incremento de las importaciones procedentes de ese país, sino también de sus prácticas desleales en el comercio internacional (dumping, subsidios, sobrevaloración, triangulación).

Los textiles y prendas de vestir chinos son los productos de importación que más conflictos han generado en el comercio internacional, debido a las prácticas desleales que las empresas de ese país utilizan en su producción y comercialización. De acuerdo con el último examen de Políticas Comerciales de China efectuado por la OMC<sup>3</sup>, este país es el mayor productor y exportador mundial de textiles y prendas de vestir; no obstante, las exportaciones de estos productos representan menos de la tercera parte del total de la producción sectorial de ese país, lo cual nos da una idea aproximada del potencial que tiene China para seguir inundando el mercado mundial con estos productos, máxime si lo hace sin pagar aranceles.

La industria textil y confecciones es un sector altamente subvencionado en China, a cuyos productos –en consecuencia– debiera aplicárseles necesariamente derechos compensatorios cuando ingresan al mercado peruano, o derechos antidumping si lo hacen a precios por debajo de su costos de producción. Esta sería la forma más justa de contrarrestar el comercio desleal y brindar así la protección adecuada al sector nacional de textiles y de prendas de vestir, el cual juega un rol importante en el desarrollo industrial, generación de empleo, y en el crecimiento económico.

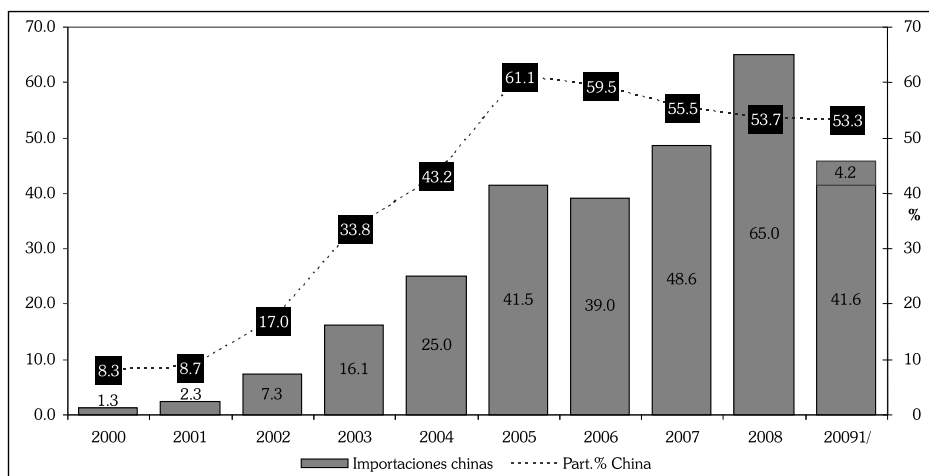
Si tomamos en cuenta 16 subpartidas arancelarias de esta rama industrial, las importaciones chinas aumentaron de US\$ 1,3 millones en el 2000 a US\$ 65,0 millones durante 2008; con una participación relativa en la importación nacional de estos productos de 54% durante 2008 (ver Gráfico 3). Lo más probable es que esta tendencia se acentúe con el TLC, pues no todas las partidas de esta rama industrial han sido excluidas del TLC.

3 OMC (2008): Examen de las Políticas Comerciales: Informe de la Secretaría. China. Organización Mundial de Comercio, 16 de abril de 2008. En: [www.wto.org](http://www.wto.org).

## Pensamiento Crítico N.º 13

En efecto, de las 972 líneas arancelarias del sector textiles y confecciones que el Perú negoció en el TLC con China, cerca del 45% no fue excluido de la negociación, porcentaje que representa el 37% del valor de los textiles y confecciones que el Perú importó desde China durante 2007. Así, el 7,4% de estas partidas ingresará al país libre de aranceles de manera inmediata (7,6% de las importaciones); el 30,4% de partidas ingresará con una desgravación lineal en 5 y 10 años (13,4% de las importaciones); y el 6,9% restante lo hará en un plazo de 16 años (15,8% de las importaciones)<sup>4</sup>.

**Gráfico 3.** Sector textil y prendas de vestir: importaciones CIF desde China.



1/ Área en rojo: al 27/11/2009; área en gris-líneas diagonales: proyectado.

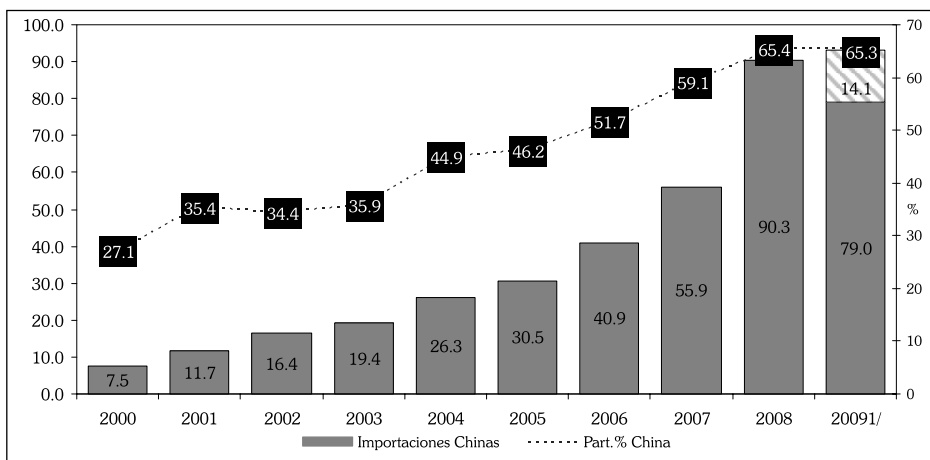
Fuente: [www.aduanet.gob.pe](http://www.aduanet.gob.pe)

Elaboración del autor.

El sector calzado es otro de los que fueron calificados como sensibles en el proceso de negociación del TLC con China, y se cuenta entre los que registran mayores niveles de importación de productos chinos. Si tomamos en cuenta 23 subpartidas arancelarias de esta rama industrial, las importaciones chinas aumentaron de US\$ 7,5 millones en el 2000 a US\$ 90,3 millones durante 2008; es decir, un incremento de 1,107%, con una participación relativa en la importación nacional de calzado de poco más de 65% durante 2008 (ver Gráfico 4).

<sup>4</sup> Cifras extraídas de MINCETUR: Resultados de la Negociación del TLC entre Perú y China; exposición en power point de Carlos Kuriyama, Jefe negociador del TLC Perú-China, 16/12/2008.

**Gráfico 4.** Sector calzado: importaciones CIF desde China (millones de US\$).



1/ Área en rojo: al 27/11/2009; área en gris-líneas diagonales: proyectado

Fuente: [www.aduanet.gob.pe](http://www.aduanet.gob.pe)

Elaboración del autor.

También en este caso, de las 31 líneas arancelarias del sector cuero y calzado que el Perú negoció en el TLC con China, el 19,4% no fue excluido de la negociación, porcentaje que representa el 46,1% del valor de los cueros y calzados que el Perú importó desde China durante 2007. Así, el 6,5% de las partidas ingresará al país con una desgravación lineal en cinco años (0,0% de las importaciones); y el 12,9% de partidas ingresará libre de aranceles en un plazo de 16 años (46,1% de las importaciones)<sup>5</sup>.

Los derechos antidumping que en el caso de no pocas partidas arancelarias se han aplicado, han resultado infructuosos para frenar estas importaciones, situación que podría agudizarse con la implementación del TLC debido al camino engorroso que ahora tendrán que seguir las denuncias de comercio desleal contra China.

#### IV. Conclusiones

En una perspectiva de largo plazo, el vínculo económico con China ofrece oportunidades y desafíos para el Perú. Constituyen oportunidades, la singular importancia

<sup>5</sup> Íbid.

## **Pensamiento Crítico N.º 13**

económica que China viene consolidando en la economía globalizada, y el objetivo nuestro de diversificar productos y mercados de exportación, e incorporar nuevas tecnologías. El desafío consiste en lograr una relación equitativa entre ambos países, que supere el viejo esquema de relación entre una economía primario-exportadora y una nación industrializada; y que exija a China lealtad en su comercio bilateral, y responsabilidad social y medioambiental en sus inversiones.