



**EL TLC PERÚ - CHINA:
POSIBLES IMPLICANCIAS PARA EL PERÚ**

RESUMEN EJECUTIVO

**CONSULTOR: VÍCTOR TORRES C.
DOCTOR EN SOCIOECONOMÍA DEL DESARROLLO**

Lima, enero de 2010



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
I. LAS RELACIONES ECONÓMICAS PERÚ - CHINA	3
1. EL INTERCAMBIO COMERCIAL	3
2. LA INVERSIÓN CHINA EN EL PERÚ	4
II. LA NEGOCIACIÓN DEL TLC	5
1. RECONOCIMIENTO DE CHINA COMO ECONOMÍA DE MERCADO.....	6
2. ANTECEDENTES DE LA NEGOCIACIÓN	6
3. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y SUS PRINCIPALES RESULTADOS	7
3.1. Acceso a mercados	8
3.2. Servicios	9
3.3. Inversiones	12
3.4. Acuerdo de cooperación aduanera	14
4. ESTÁNDARES AMBIENTALES Y LABORALES	15
III. EL TLC Y LOS SECTORES SENSIBLES	16

La realización de este estudio ha sido posible gracias al apoyo de la 11.11.11

RedGE - Red Peruana por una Globalización con Equidad

Av. Salaverry #818. Jesús María. Lima 11 Perú.

Tf. (+511)-4336610 / Fax: (511)-4331744

www.redge.org.pe



INTRODUCCION

El presente informe tiene como principal objetivo efectuar un primer análisis del 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 para el desarrollo mismo de nuestra economía. Ha sido organizado en tres partes. En la primera, presentamos un breve estado de situación del intercambio comercial y el flujo de inversiones directas entre ambos países. En la segunda parte, analizamos el proceso de negociación del TLC, y sus resultados, concentrándonos en tres temas: comercio de bienes, servicios, e inversiones. En la tercera parte, presentamos la evolución de las importaciones chinas en aquellas ramas industriales particularmente sensibles frente al TLC, a fin de evaluar los riesgos potenciales para el productor nacional, y poner en evidencia el comercio desleal de parte de China.

I. LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE PERÚ Y CHINA

1. 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\$ 7,800 millones durante el 2008; es decir, se multiplicó en cerca de 34 veces. El mayor dinamismo se ha registrado durante la presente década (2000-2008), cuando el comercio bilateral se incrementó en 964%, frente al 91% de incremento registrado entre 1993 y 1999.

Durante 2009 (enero-septiembre), China consolidó su importancia como nuestro segundo socio comercial, con una participación relativa que subió a 15.0%, en tanto que la participación de EE.UU. bajó a 17.6%. De continuar esta tendencia, y de implementarse el TLC que ambos países suscribieron en abril de 2009, muy pronto China se convertirá en nuestro principal socio comercial.



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 9.0% en lo que va de la presente década. Entre 1993 y 2008, las exportaciones hacia el mercado chino pasaron de US\$ 141 a US\$ 3,737 millones; es decir, se multiplicaron en 27 veces. El mayor dinamismo tuvo lugar durante la presente década.

Durante 2009 (enero-septiembre), el mercado chino consumió el 15.3% de las exportaciones peruanas, cifra superior al 12% registrado durante 2008. Así, durante 2009, China se convirtió en un mercado para nuestras exportaciones prácticamente igual de importante que EE.UU. (15.6%).

En cuanto a las importaciones, la participación relativa de China ha seguido una tendencia marcadamente ascendente: 2.6% durante 1993-1999, 8.3% durante 2000-2008. Entre 1993 y 2008, las importaciones chinas se multiplicaron en 45 veces. Durante 2009 (enero-septiembre), China explicó el 14.6% de nuestras importaciones totales, por encima del 13.6% registrado durante 2008.

En el largo plazo, hemos acumulado permanentes superávits comerciales con el gigante asiático, tendencia que se interrumpe durante 2008. Durante 2009 (enero-septiembre), la balanza comercial se recuperó y registró un superávit de US\$ 507 millones. Los saldos favorables que el Perú ha venido registrando en su comercio con China 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.

La estructura de nuestro comercio exterior con China no ha variado sustancialmente durante las últimas décadas: le vendemos fundamentalmente recursos mineros, o manufacturas de escasa elaboración procedente de la actividad extractiva pesquera (harina de pescado); y le compramos manufacturas, cada vez con mayor contenido tecnológico. Es decir, nuestro actual comercio bilateral reproduce el ya tradicional vínculo económico entre una economía primario-exportadora y otra industrializada.

En el ranking de las 10 empresas que más exportan hacia China, encontramos a ocho compañías mineras (o empresas vinculadas al comercio internacional de metales), y dos empresas que fabrican harina de pescado; este grupo concentró el 72.4% de las exportaciones durante 2008.

La estructura de las importaciones ha experimentado una marcada variación durante la presente década. Los principales productos que se importaron durante 2008, prácticamente no se importaban durante 2001. Durante 2001, podíamos encontrar entre las principales importaciones: juguetes, calzados, tejidos, prendas de vestir, neumáticos, o vajillas; en cambio, durante 2008 las principales partidas importadas son casi exclusivamente productos con mayor contenido tecnológico, como



máquinas para tratamiento y procesamiento de información, celulares, teléfonos, cámaras fotográficas digitales, entre otros.

Esta reestructuración de nuestras importaciones refleja el cambio en las necesidades y gustos de los consumidores peruanos, pero también el mayor desarrollo industrial y tecnológico que viene ocurriendo en la economía china.

2. 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 – organismo que subvalúa la IED que llega al país- la inversión de China en el Perú fue completamente insignificante hasta 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, y alcanzó una participación relativa de 7.9% en el stock total de inversión. Durante dicho año, China se ubicó como el cuarto principal inversionista en el Perú, detrás de Estados Unidos, Panamá y Reino Unido.

Desde entonces, la inversión china que registra PROINVERSION prácticamente se ha congelado, ubicándose actualmente en US\$ 122.2 millones. Hacia diciembre de 2008, la participación relativa de China en el stock total de IED había descendido a 0.7%, ubicándose en el puesto 19 entre los principales inversionistas. No obstante, según el Ministerio de Comercio de China (MOFCOM), sus inversiones directas en el Perú alcanzaron los US\$ 600 millones hacia fines de 2006. Asimismo, el Perú habría invertido en 152 proyectos en China, con una inversión valorada en US\$ 159 millones.

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. También encontramos inversiones en los sectores comercio, servicios e industria, aunque se trata más bien de cifras simbólicas, al menos según los registros de PROINVERSION.

El MEM estima que -durante los próximos años- seis empresas chinas (*Shougang Corporation*, *Chinalco*, *Minmetals*, *Jiangxi Copper*, *Zijin Mining Group Co. Ltd.*, y *Nanjingzhao Group Co. Ltd.*) han de invertir US\$ 10,420 millones en proyectos en la minería metálica (ampliación, inversión



confirmada y estudios de factibilidad), monto que representa el 30% del total estimado por dicho ministerio en la cartera de proyectos mineros. Se trata de una participación relativa bastante significativa, que refleja el interés de los inversionistas chinos en la minería del Perú.

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 de 2007. De esta manera, el Perú quedaba expedito para iniciar las negociaciones con China, las mismas que concluyeron el 20 de noviembre de 2008. Durante 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 OMC el 11 de diciembre de 2001, quedando obligada a liberalizar sus mercados de bienes y servicios, y –por ende- exponerlos a una mayor competencia internacional. Sin embargo, la adhesión de China se produjo con restricciones; es decir, China sigue practicando una política comercial que la OMC considera como compleja y opaca, y que deja márgenes de discrecionalidad administrativa y, por consiguiente, de corrupción.

Debido a estas características, China fue admitida en la OMC como una “economía en transición”, mas no como una “economía de mercado”, status que ha de mantener hasta 2016 cuando obtenga la condición de miembro pleno. Sin embargo, hasta antes de 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 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 EEUU, Japón y los integrantes de la Unión Europea, aún no lo han hecho.

2. ANTECEDENTES DE LA NEGOCIACIÓN

El peso de la economía china se hizo sentir desde un primer momento, pues para dar inicio a las negociaciones 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 o viene negociando un TLC (Chile, Australia, Nueva Zelanda, entre otros). Una segunda exigencia que el Perú tuvo que cumplir antes de iniciar las negociaciones, fue renunciar expresamente a su derecho de aplicar las disposiciones 15 y 16 del Protocolo de Adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como el artículo 242 del Informe del Grupo de Trabajo sobre el



ingreso de China a la OMC. Ambas exigencias se encuentran estrechamente vinculadas.

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 tratado de libre comercio 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 estudio, nos hemos concentrado en tres de las que constituyen la columna vertebral del acuerdo alcanzado entre Perú y China:



- 3.1. Acceso a mercados
- 3.2. Servicios
- 3.3. Inversiones

Incluimos en el análisis el Acuerdo de Cooperación Aduanero suscrito entre ambos países el 19 de noviembre de 2008, porque si bien no forma parte del TLC, contribuirá a su adecuada implementación, concretamente en los temas de acceso a mercados y erradicación del comercio desleal.

3.1. ACCESO A MERCADOS

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

Las negociaciones se habían entrampado 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, algunos 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, compuesto principalmente por textiles, confecciones, calzados y productos metalmecánicos; productos que antes habían sido excluidos de la negociación por tratarse de productos que el Perú consideró como sensibles (Canasta “D”), y que ahora tendrán un período de desgravación progresiva de 16 años.

Sin embargo, el Perú logró excluir del proceso de desgravación arancelaria otros 592 productos sensibles, donde encontramos a la mayor parte de las líneas arancelarias de los sectores textil, confecciones, 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%).



**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/		CHILE 2/
		Líneas Arancelarias Nº	Part (%) en las Import. (%)	
A	Inmediata	4,610	62.71	61.82
B	5 años	951	12.94	13.38
C	10 años	1,055	14.35	10.92
D	Exclusión	592	8.05	10.00
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		7,351	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

China no aceptó una desgravación arancelaria inmediata en algunos productos pesqueros y agrícolas, como fue la pretensión del Perú. En el caso de la uva, se aplicará un arancel de 7.8%, que irá disminuyendo paulatinamente hasta su eliminación en enero de 2015. En el caso de la harina de pescado, se comenzará con un arancel de 1.2%, y se continuará con el mismo plazo de desgravación total. 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 de desgravación arancelaria (canasta "D"), frente al 0.73% logrado por Chile.

**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

Las mercancías usadas fueron excluidas del programa de eliminación de aranceles del TLC; en cambio, 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 seguirán gozando de beneficios tributarios en ese país hasta 2012, práctica reñida con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

Se ha acordado, entre otros aspectos, que el Perú siga aplicando su *drawback*, y manteniendo su Sistema de Franja de Precios en algunos productos agropecuarios, lo cual resulta positivo para el país. Además, 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 el Perú renunció 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 campo.

3.2. SERVICIOS

Durante 2006, el comercio total de servicios de China (US\$ 192,830 millones), superó en 33 veces el valor registrado en el Perú (US\$ 5,851 millones). Por tanto, también en el comercio de servicios las asimetrías entre ambos países son bastante marcadas, y ello parece haber influido en los resultados obtenidos en las negociaciones del TLC.

A diferencia del TLC firmado entre Chile y China, las negociaciones para un tratado de libre comercio entre Perú y China sí incluyeron 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 suministro de servicios**, contemplados en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en el marco de la OMC.

CAPÍTULO DE SERVICIOS DEL TLC PERÚ-CHINA: PRINCIPALES ACUERDOS

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

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 de tratar los cuatro modos de suministro de servicios en el capítulo de servicios. Así, el Perú tuvo que dejar de lado el esquema que se 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 3 de suministro de servicios, en la sección de límites de acceso a mercados, que se extienden al trato nacional, China precisa las modalidades de presencia comercial que ha de permitir. Dentro de la definición de empresas con inversión extranjera incluye tanto a empresas de propiedad total de extranjeros como a las empresas *joint venture*. Señala también sus restricciones en el uso de la tierra y precisa que ésta es propiedad del Estado y que su uso está limitado a un período de entre 40 y 70 años.

Por su parte, el Perú tanto en acceso a mercados como en trato nacional no pone restricción alguna en cuanto al tipo de personería jurídica de las empresas chinas. Señala el impedimento de que una empresa total o parcialmente extranjera pueda poseer una mina, terreno, bosque, agua, combustible, o fuentes de energía localizados dentro de los 50 km. del límite fronterizo del país; no obstante, el Perú ha mostrado gran flexibilidad en la aplicación de esta restricción.

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 diez categorías o sectores de servicios; ambos excluyeron el Sector 8: *Servicios sociales y de salud*. Según nuestros cálculos, ambos países coincidieron en inscribir en su lista de compromisos 41 partidas CPC¹ o subsectores. Sin embargo, esta coincidencia se explica fundamentalmente

¹ CPC: Partidas de la lista de las Naciones Unidas "Clasificación Central Provisional de Productos".

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 acordado entre Perú y China 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.

El ya mencionado Estudio Conjunto de Factibilidad, evalúa dos escenarios, uno de los cuales excluye de la liberalización arancelaria tres ramas industriales sensibles. Este escenario es el que más se acerca a lo que efectivamente se logró en el TLC Perú-China, y sus resultados 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

La inclusión del tema de inversiones en las negociaciones comerciales entre Perú y China se produjo, fundamentalmente, por la insistencia del Perú, con la oposición inicial de China. En la IV Ronda se alcanzó una salida aparentemente “salomónica”: China aceptaba la inclusión del capítulo de Inversiones, pero éste comprendería a todos los sectores; es decir, dicho capítulo no incluiría un tratamiento *ad hoc* para la inversión en servicios o presencia comercial (Modo 3), como era la pretensión inicial del Perú.

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 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.

El Artículo 126 amplía la definición de inversión y pasa a incorporar los “derechos de propiedad intelectual, en particular derechos de autor, patentes, marcas registradas, nombres comerciales, know-how y procesos tecnológicos, así como good-will”. Se trata de una novedad con respecto a lo consignado en el APPRI de 1994 e implica una definición demasiado discrecional del concepto de inversión, particularmente en lo que se refiere a “good-will”.

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 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.

CAPÍTULO DE INVERSIONES DEL TLC PERÚ CHINA: PRINCIPALES NOVEDADES CON RESPECTO AL APPRI DE 1994

Artículo	Comentario
126	Se incorpora nueva definición de inversión: derechos de propiedad intelectual, en particular derechos de autor, patentes, marcas registradas, nombres comerciales, <i>know-how</i> y procesos tecnológicos, así como <i>good-will</i> .
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

De otro lado, el binomio inversiones-servicios fue tácitamente excluido del APPRI de 1994. Esta exclusión ha quedado formalmente establecida en el Artículo 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”. En tal sentido, podemos concluir que en la mesa de trabajo sobre Inversiones 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 Artículo 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) 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 a los referidos artículos 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, contraria 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 a las empresas extranjeras. En cambio, el Perú tiene incorporado el principio del trato nacional incluso en su Constitución Política.

En lo referente a la expropiación, el Artículo 133 del TLC incorpora la “expropiación indirecta”, concepto que no está presente en el APPRI de 1994 y que ha generado polémica en los acuerdos comerciales que se han firmado en la región desde que fuera introducido por EE. UU. en el TLCAN, incluyendo el firmado con el Perú.

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 (Artículo 139), dejan abierta la posibilidad de que estas controversias puedan ser resueltas en los tribunales locales, 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.

En el Artículo 142 del TLC (*Medidas de Tributación*) se 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*) 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 EEUU y Chile; sin embargo, éstos 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. Ello es así porque la mayor parte de las empresas chinas que realizan inversiones directas en el mundo sigue siendo de propiedad estatal.

3.4. ACUERDO DE COOPERACIÓN ADUANERA

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 contempla, entre otros, los siguientes aspectos principales:

- Asistencia administrativa y técnica entre las partes para la adecuada aplicación de la ley aduanera y del TLC, y para la prevención, investigación y lucha contra los ilícitos aduaneros, y para la facilitación de los procedimientos aduaneros.
- Intercambio de información.

Como ya lo había adelantado durante las negociaciones, China introdujo determinadas reservas o exclusiones en el referido Acuerdo. Al margen de ello, éste reviste una importancia que está fuera de toda discusión pues se constituye en una herramienta que puede ser utilizada para contrarrestar el comercio desleal de China, y es un logro en el que hemos aventajado a Chile. En efecto, las negociaciones para un Acuerdo de Cooperación Aduanera entre China y Chile comenzaron en diciembre de 2005, en el contexto del TLC que ambos países negociaron, y se concretó recién el 13 de noviembre de 2009.

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. La mayor parte de las referencias a asuntos ambientales se encuentra en el Capítulo 12 del TLC, y se refieren a la cooperación entre las Partes en sectores como minería, pesca, forestal y agricultura.

El concepto de mercado laboral es introducido en solo dos oportunidades. De un lado, en el capítulo de comercio de servicios, para desentenderse de cualquier obligación de las Partes con respecto al ingreso de trabajadores, y negarle todo derecho a estos últimos. De otro, en el capítulo de "Cooperación", para referirse a la colaboración entre las instituciones de educación superior y las empresas, a fin de desarrollar el nivel de conocimientos especializados y habilidades para el mercado laboral.

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. por ejemplo), o en el que se viene negociando con la Unión



Europea. Sin embargo, dicho concepto solo aparece en dos oportunidades en el TLC Perú-China; en ambos casos, se trata de declaraciones bastante generales.

En consecuencia, el TLC con China no incorpora un marco de protección que garantice el cumplimiento mínimo de estándares ambientales y laborales. Se trata de 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 comprador de la 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

Las consecuencias para la industria nacional y el mercado laboral de la flexibilización de la propuesta inicial del Perú en materia de acceso a mercados están aún por verse. En todo caso, según las estimaciones oficiales efectuadas en el ya mencionado Estudio Conjunto de Factibilidad, si se eliminasen los aranceles de todos los bienes que China y Perú intercambian, el impacto en la producción del Perú sería negativo en varios sectores intensivos en mano de obra.

En un segundo escenario evaluado por el referido estudio, que excluye de la liberalización arancelaria tres sectores sensibles: confecciones, productos de cuero (principalmente calzados) y textiles, éstos revertían la caída en su producción. Sin embargo, el acuerdo efectivamente alcanzado excluye solo parcialmente a dichos sectores. En ambos escenarios, los resultados macroeconómicos 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.

Pero, 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). En respuesta a ello, desde 1995 el INDECOPI ha establecido derechos *antidumping* que aún se mantienen vigentes en los siguientes productos originarios de China: tejidos (de algodón, tipo “popelina”, mixto), hilados de algodón (se estudian medidas de salvaguardia), cierres de cremalleras, vajillas, bisagras de fierro o hierro, calzados (sandalias y chalas), neumáticos, tablas bodyboard. En algunos de estos procesos se ha invocado el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, que -como ya fue subrayado- facilita la aplicación de medidas *antidumping* contra productos chinos, derecho que hemos perdido al reconocer a China como “economía de mercado”.

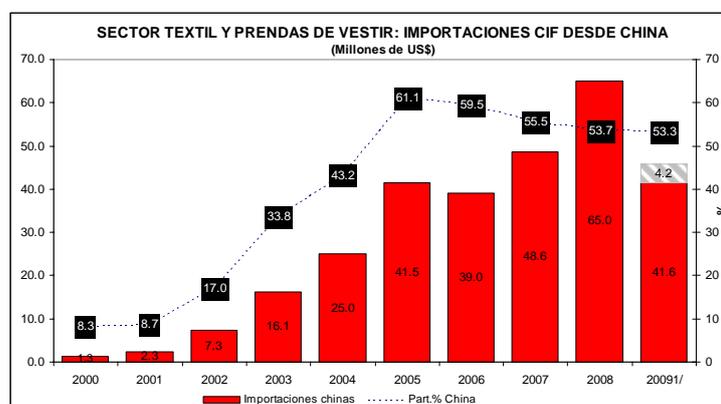
El análisis de la evolución de las importaciones procedentes de China en los principales sectores o ramas de la producción nacional que han sido considerados como sensibles en el proceso de negociación del TLC con ese país, nos brinda una idea bastante aproximada de las escalas de producción y comercialización de las empresas chinas con las que tendrán que competir los industriales peruanos, y de sus prácticas desleales en el comercio internacional. Los productos chinos vienen ingresando de manera masiva en aquellos sectores considerados como sensibles, sacando del mercado a pequeñas y medianas empresas nacionales.

Los textiles y prendas de vestir chinos constituyen uno de los productos de importación que más conflictos ha 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 (OMC, 2008), 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.

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 subvaluados. Esta sería la forma más justa de contrarrestar el comercio desleal y brindar así la protección adecuada a un sector como el textil y de prendas de vestir, que juega un rol importante en el desarrollo industrial del país y en su crecimiento económico.

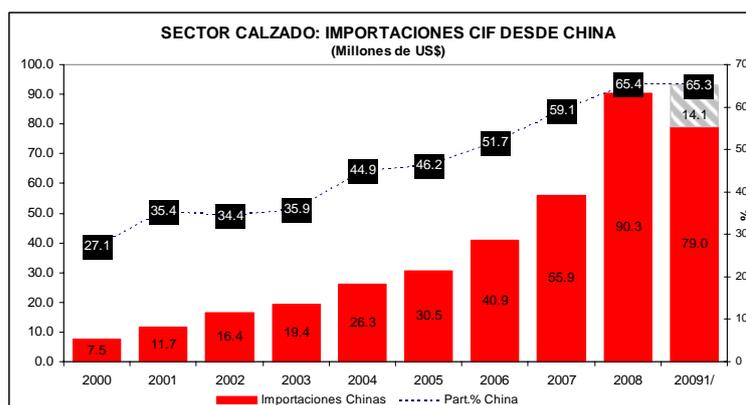
Si tomamos en cuenta 16 subpartidas arancelarias de esta rama industrial, las importaciones chinas aumentaron de US\$ 1.3 millones en el 2000 a US\$ 65.0 millones durante 2008; con una participación relativa en la importación nacional de estos productos de 54% durante 2008.



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

Según el Censo Manufacturero del Ministerio de la Producción (PRODUCE) del año 2007, el 98.5% de las empresas del sector pertenecen a la categoría de micro y pequeñas empresas. Según el INEI, la industria de fabricación de calzado contribuye con el 1.85% del total de la producción manufacturera en el Perú.



1/ Área en rojo: al 27/11/2009; área en gris-líneas diagonales: proyectado
Fuente: www.aduanet.gob.pe
Elaboración del autor

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.