

Red Peruana por una Globalización con Equidad

EI TLC PERU - CHINA: ¿OPORTUNIDAD O AMENAZA?

Posibles implicancias para el Perú

Víctor Torres C.

Lima, Abril de 2010

Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE: Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO, CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana – GPC, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, Acción Internacional para la Salud – AIS, Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH, Centro de Asesoría Laboral – CEDAL.

**EL TLC PERÚ-CHINA: ¿OPORTUNIDAD O AMENAZA?
Posibles implicancias para el Perú**

Autor:

Victor Torres C.

Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE:

Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO, CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana – GPC, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO, Acción Internacional para la Salud – AIS, Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH, Centro de Asesoría Laboral – CEDAL.

©Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES

Av. Salaverry N° 818, Jesús María
Teléfonos (+511) 433 6610 / Fax: (+511) 445 0908
www.redge.org.pe / redge@cepes.org.pe

CooperAcción

Calle Berlín N° 1353, Miraflores. Lima - Perú
Teléfonos: (511) 446 53 85 / 444 0316 / Fax: (511) 445 0908
www.cooperaccion.org.pe / cooperaccion@cooperaccion.org.pe

ISBN: 978-9972-722-15-8

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°2010-04625

Diagramación e impresión:

Neva Studio S.A.C.
Av. Arequipa 4558 Miraflores
(511) 447 6651

Primera edición
Tiraje: 1000 ejemplares
Abril de 2010

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE PERÚ Y CHINA	7
1. El Intercambio Comercial	7
1.1. Estructura del Comercio Bilateral	11
2. La Inversión China en el Perú	21
2.1. Evolución de la IED de China en el Perú	21
2.2. Orientación Sectorial	26
2.3. Nuevos Proyectos de Inversión en Minería Metálica	27
II. LA NEGOCIACIÓN DEL TLC	31
1. Antecedentes	31
2. Reconocimiento de China como Economía de Mercado	32
3. El Proceso de Negociación y sus Principales Resultados	38
3.1. Acceso a Mercados	39
3.2. Servicios	46
3.3. Inversiones	56
3.4. Acuerdo de Cooperación Aduanera	69
4. Estándares Ambientales y Laborales	71
III. EL TLC Y LOS SECTORES SENSIBLES	76
1. Minería no Metálica	82
1.1. Vajilla y demás Artículos de uso Doméstico, Higiene o Tocador, de Cerámica, Excepto Porcelana	82
2. Metal-Mecánico	83
2.1. Aparatos Electrodomésticos: Licuadoras y Extractores	83
3. Textiles y Prendas de Vestir	84
3.1. T-Shirts y Camisetas de Algodón: Polos, Camisas para Mujer, Hombre o Niño	86
3.2. Camisas y Blusas de Algodón para Mujeres	88
3.3. Tejidos de Algodón con Hilados de Distintos Colores, Tejidos de Mezclilla (Denim)	89
3.4. Tejidos de Algodón y Tejidos Mixtos	91
3.5. Los Demás Tejidos de Punto, de Fibras Sintéticas, Teñidos (Tela Polar Fleece)	92
3.6. Tejidos Planos, Poliéster	94
3.7. Tela Sintética/Poliéster	95

4. Sector Siderometalúrgico	96
4.1. Tuercas, de Fundición, Hierro o Acero	96
5. Calzado	97
5.1. Los Demás Calzados	98
5.2. Chalas y Sandalias	99
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	103
BIBLIOGRAFÍA	108

INTRODUCCIÓN

El vínculo económico que nos une con China se ha vuelto particularmente asimétrico durante la presente década, conforme China ha ido consolidando su liderazgo en la economía mundial. En nuestro intercambio comercial predominan los pocos minerales metálicos que le vendemos, y las diversificadas manufacturas que le compramos, con un componente tecnológico cada vez mayor. En el plano de las inversiones directas, el flujo ha ido fundamentalmente en un solo sentido, desde China hacia el Perú, con inversiones crecientes que han privilegiado el sector minero del país.

En este contexto, ambos países decidieron encarar un Tratado de Libre Comercio (TLC), con el objetivo –en el caso del Perú– de diversificar mercados y productos de exportación, así como atraer inversiones de largo plazo. Luego de un corto período de negociación, que se compuso de seis rondas y se prolongó durante once meses, el Perú y China arribaron a un acuerdo el 20 de noviembre de 2008. El tratado fue suscrito en Pekín el 28 de abril de 2009, y finalmente ratificado por el Perú el 6 de diciembre de ese mismo año.

El presente informe tiene como principal objetivo efectuar un primer análisis del contenido de dicho acuerdo comercial, e identificar los posibles riesgos que éste podría implicar para determinados sectores sensibles de la industria nacional, y para el desarrollo de largo plazo del país. Para su mejor exposición, el informe ha sido organizado en tres partes. En la primera, presentamos un breve estado de situación del intercambio comercial y de inversiones directas entre ambos países. Nos detendremos particularmente en la estructura de nuestras exportaciones e importaciones, así como en las inversiones chinas en el Perú.

En la segunda parte, analizamos el proceso de negociación del TLC y sus principales resultados, concentrándonos en tres temas: comercio de bienes, servicios, e inversiones. Incluimos también el análisis del Acuerdo de Cooperación Aduanero suscrito entre ambos países porque, si bien no forma parte del TLC, contribuirá a su adecuada implementación en los temas de acceso a mercados y erradicación del comercio desleal.

En la tercera parte, presentamos la evolución de las importaciones procedentes de China en aquellas ramas industriales particularmente sensibles frente al TLC con ese país. Ello nos dará una idea bastante aproximada de las escalas

productivas y comerciales de las empresas chinas, con las que tendrán que competir los industriales peruanos, y de sus prácticas desleales en el comercio bilateral.

Cuando resulte pertinente, nuestro análisis tomará como referencia la experiencia de Chile en su proceso de negociación comercial con China, debido a que este país es el único de América Latina que viene implementando un TLC con China.

Finalmente, y no por ello menos importante, debo agradecer el apoyo prestado por Víctor Manuel Gamonal Herrera, de CooperAcción, en calidad de asistente de investigación; y –por supuesto– a RedGE, sin cuyo apoyo financiero no hubiese sido posible la realización del presente estudio.

Víctor Torres C.
RedGE - CooperAcción

I. LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE PERÚ Y CHINA¹

Los vínculos entre el Perú y la República Popular de China (en adelante China) se inician desde mediados del siglo XIX, cuando llegaron al territorio peruano los primeros inmigrantes chinos. Desde entonces, los vínculos culturales se han intensificado y las relaciones económicas se han acentuado, sobre todo durante la presente década. Antes de analizar los resultados alcanzados en las negociaciones bilaterales para un Tratado de Libre Comercio, presentaremos un balance de nuestra relación económica con China, particularmente en materia de comercio e inversiones directas.

1. El intercambio comercial²

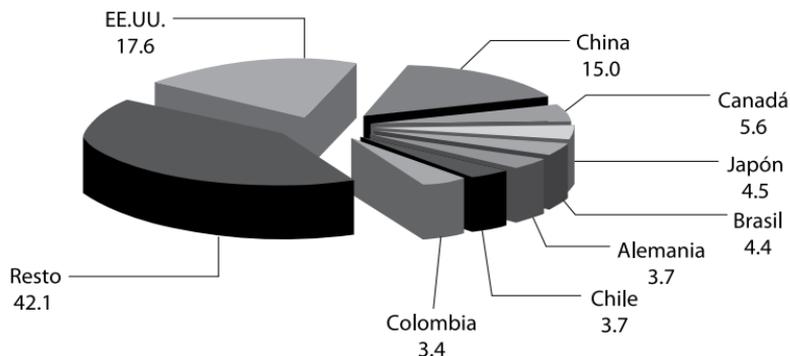
El intercambio comercial de bienes es la relación económica que más se ha desarrollado entre Perú y China. El comercio total entre ambos países (exportaciones más importaciones) pasó de US\$ 231 millones en 1993 a US\$ 7,800 millones durante el 2008; es decir, se multiplicó en cerca de 34 veces. El mayor 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.

La participación relativa de este comercio bilateral en nuestro comercio total aumentó de 3.1% en 1993 a 12.8% en el 2008. Durante 2009 (enero-septiembre), China consolidó su importancia como nuestro segundo socio comercial después de Estados Unidos: su participación relativa subió a 15.0%, en tanto que la participación de EE.UU. bajó de 18.5% en el 2008 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.

¹ Esta primera parte es una versión resumida y actualizada del mismo tema, publicado en Torres (2009).

² Las cifras de exportaciones e importaciones que publica la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT (www.aduanet.gob.pe) difieren ligeramente de las publicadas por el Banco Central de Reserva del Perú-BCRP (www.bcrp.gob.pe); en el presente informe se trabajará con las cifras de la primera fuente debido a que ésta publica información por países y productos.

PERÚ COMERCIO TOTAL CON PRINCIPALES PAÍSES, 2009 1/ (Part. %)



1/ Enero-Septiembre 2009
Fuente: www.aduanet.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 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 2000-2008, cuando las exportaciones se incrementaron en 741%, frente al 53.0% registrado durante 1993-1999.

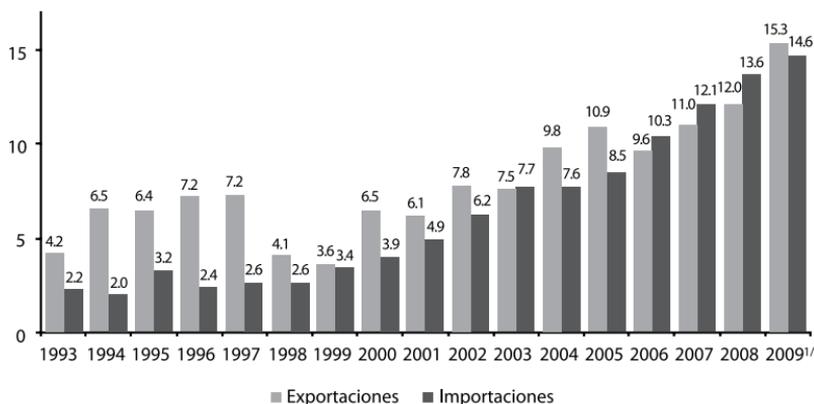
En medio de la actual recesión mundial, la demanda interna de China es de las que menos se ha resentido, debido al plan de estímulo económico implementado por el gobierno de ese país desde noviembre de 2008. Ello, junto con la caída en la cotización internacional de los metales, sostuvo la demanda china de los principales productos que le vendemos: 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%)³.

En cuanto a las importaciones, la participación relativa de China ha seguido una tendencia marcadamente ascendente: 2.6% durante 1993-1999, 8.3%

³ Esta primera parte es una versión resumida y actualizada del mismo tema, publicado en Torres (2009).

durante 2000-2008. Entre 1993 y 2008, las importaciones chinas pasaron de US\$ 90 a US\$ 4,063 millones; es decir, se multiplicaron en 45 veces. Este ritmo de crecimiento superó ampliamente el registrado en las exportaciones. El mayor incremento se registró durante la presente década (1,309%).

PERÚ: PARTICIPACIÓN DEL MERCADO CHINO EN EL COMERCIO EXTERIOR, 1993 - 2008 (%)



1/ Enero-Septiembre
 Fuente: www.aduanet.gob.pe
 Elaboración del autor

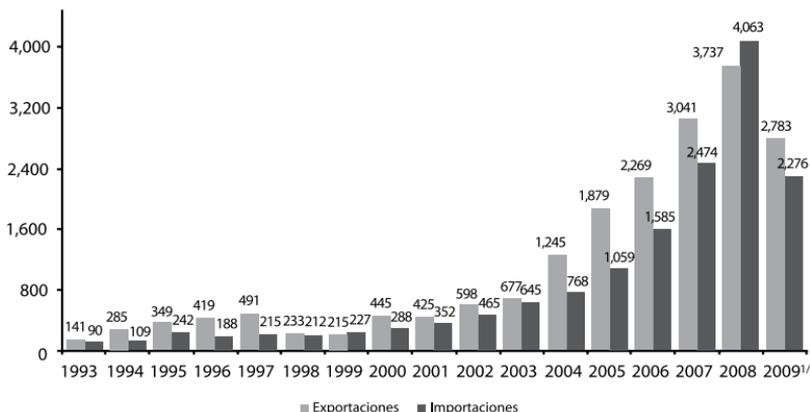
Durante 2009 (enero-septiembre), China explicó el 14.6% de nuestras importaciones totales, por encima del 13.6% registrado durante 2008.

El despegue de nuestro intercambio comercial con China comienza desde los años 2002-2003, debido al incremento en el precio internacional de los minerales que el Perú le vende. La bonanza de la economía peruana registrada desde entonces y hasta 2008, sustentada en dicha coyuntura, impulsó también la demanda de importaciones procedentes de China.

Sin embargo, en el largo plazo hemos acumulado permanentes superávits comerciales con el gigante asiático⁴: US\$ 2,942 millones durante 2000-2007, frente a US\$ 850 millones durante 1993-1999. Esta tendencia se interrumpe durante 2008. La drástica reducción del valor de las exportaciones mineras

desde septiembre de ese año, junto a importaciones siempre difíciles de contraer en el corto plazo (favorecidas por un dólar barato en el Perú, y la subvaluación de la moneda china), determinaron una balanza comercial negativa en US\$ 326 millones durante 2008.

PERÚ: COMERCIO EXTERIOR CON CHINA, 1993 - 2008 (En Millones de US\$)



1/ Enero-Septiembre
Fuente: www.aduanet.gob.pe
Elaboración del autor

Durante 2009 (enero-septiembre), la balanza comercial se recuperó y registró un superávit de US\$ 507 millones. Ello se debió a la recesión interna que contrajo fuertemente las importaciones (-22.9%), y a una reducción bastante menos severa en las exportaciones (-5.2%); explicada a su vez por la lenta -pero incierta- recuperación en la cotización internacional de los metales, y una demanda china de minerales que se ha sostenido gracias a estímulos fiscales.

Los saldos favorables que el Perú ha venido registrando en su comercio bilateral con China se explican casi exclusivamente por la exportación de metales y harina de pescado; en los demás sectores nuestra balanza comercial es deficitaria, sobre todo en maquinaria eléctrica y no-eléctrica; textiles y

⁴ Desde 1993, sólo el año 1999 registró un déficit en la balanza comercial ascendente a US\$ 12 millones.

ropa; sustancias químicas y accesorios fotográficos; cuero, caucho y calzado; otros bienes manufacturados; productos agropecuarios.

1.1. Estructura del comercio bilateral

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); en cambio, 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.

Las exportaciones

Durante la última década, se amplió significativamente la lista de bienes que exportamos a China: De 56 partidas arancelarias que exportábamos en 1998, hacia 2007 estas habían aumentado a 311. Asimismo, el número de empresas exportadoras aumentó de 82 a 355, respectivamente⁵. Sin embargo, este mayor número de partidas no tiene un peso significativo en términos de valor exportado. Por tanto, no podemos hablar en estricto de una diversificación de nuestras exportaciones hacia el mercado chino; al contrario, se ha acentuado la concentración de nuestras exportaciones en muy pocos productos.

Entre las principales exportaciones hacia el mercado chino se alternan dos productos: minerales metálicos y harina de pescado. En 2001, nuestra principal partida de exportación hacia China era la harina de pescado⁶, con una participación relativa de 54.1%, dejando en segundo lugar a la partida "minerales de cobre y sus concentrados" (15.0%). Durante 2008 y 2009 (enero-septiembre), los minerales de cobre siguen siendo la principal partida de exportación hacia China, aunque su participación relativa ha bajado a 41.9% y 32.6%, respectivamente, debido fundamentalmente a su menor cotización internacional.

Los 10 principales productos explicaron el 95.4% del total exportado hacia China durante 2008. Las exportaciones de minerales metálicos que se encuentran en dicho grupo representaron el 71% del total exportado, frente al 39% que representaron durante 2001.

⁵ Información procesada por MINCETUR sobre la base de estadísticas de la SUNAT.

⁶ Subpartida arancelaria N° 23.01.20.10.10.

PERÚ: EXPORTACIONES FOB HACIA CHINA, 2001, 2008 y 2009

Millones de US\$

Ord. 2008	PRODUCTO	VALOR FOB				Part. %			
		2001	2008	2009 ^{1/}	2008/2001	2009/2008 ^{1/}	2001	2008	2009 ^{1/}
	TOTAL	425.2	3,737.2	2,881.5	778.9	-5.2	100.0	100.0	100.0
1	Minerales de cobre y sus concentrados	63.9	1,564.1	939.6	2,346.1	-25.7	15.0	41.9	32.6
2	Harina, polvo y pellets de pescado	0.0	740.5	569.1	.	-14.4	0.0	19.8	19.7
3	Minerales de plomo y sus concentrados	5.2	500.4	345.4	9,613.0	-17.6	1.2	13.4	12.0
4	Minerales de zinc y sus concentrados	29.0	237.7	281.7	719.2	53.5	6.8	6.4	9.8
5	Minerales de hierro y sus concentrados, sin aglomerar	13.9	157.4	153.6	1,034.7	31.0	3.3	4.2	5.3
6	Minerales de hierro y sus concentrados, aglomerados	23.5	105.2	39.2	347.4	-55.8	5.5	2.8	1.4
7	Catodos y secciones de catodos de cobre refinado	28.8	84.6	224.2	193.1	1,020.0	6.8	2.3	7.8
8	Demás moluscos e invertebrados acuáticos, prep. o conserv.	0.0	67.8	28.1	.	-45.5	0.0	1.8	1.0
9	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	0.0	57.5	0.0	.	-100.0	0.0	1.5	0.0
10	Maderas-Las demás tabillas y frisos para parquetés, sin ensamblar	0.0	50.6	31.7	.	-19.5	0.0	1.4	1.1
	Resto	260.9	171.4	268.9	.	100.6	61.3	4.6	9.3
Memo:									
TOTAL DE EXPORTACIONES DEL PERÚ		6,937.3	31,162.8	18,196.8	349.2		6.1	12.0	15.8
							Part. % China		

1/Enero-Septiembre.

Fuente: www.aduana.net.gob.pe

Elaboración del autor

En los últimos años, han comenzado a ingresar al mercado chino nuevos productos peruanos, como frutas, especialmente la uva fresca, cuyas exportaciones aumentaron de US\$ 14,000 en el 2005, a US\$ 7.6 millones durante 2008. Sin embargo, la agroexportación representa apenas el 0.3% de las exportaciones peruanas hacia China. También tenemos un producto de bajo valor agregado como maderas-las demás tablillas y frisos para parques⁷, cuyas exportaciones sumaron US\$ 50.6 millones durante 2008.

Por el lado de los exportadores, la concentración también es bastante alta. 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.

Cuatro empresas mineras concentran la mitad de nuestras exportaciones hacia el mercado chino: Compañía Minera Antamina (16.7%), Sociedad Minera Cerro Verde (14.4%), Consorcio Minero S.A. Cormin (11.5%) y Shougang Hierro Perú S.A.A. (7.1%). Todas estas empresas redujeron el valor de sus exportaciones durante enero-septiembre 2009, con respecto a similar período de 2008.

⁷ Subpartida arancelaria N° 44.09.29.10.00.

PERÚ: EXPORTADORES HACIA CHINA, 2001, 2008 y 2009
Millones de US\$

Ord. 2008	PRODUCTO	VALOR FOB						Part. %	
		2001	2008	2009 ^{1/}	Var.% 2008/2001	Var.% 2009/2008 ^{1/}	2001	2008	2009 ^{1/}
	TOTAL	425.2	3,737.2	2,881.5	778.9	-5.2	100.0	100.0	100.0
1	Compañía Minera Antamina S.A.	27.1	622.9	448.0	2,196.2	-16.4	6.4	16.7	15.5
2	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	0.0	538.8	171.5	.	-63.1	0.0	14.4	6.0
3	Consorcio Minero S.A. Cormin	1.0	431.2	295.9	43,016.1	-19.2	0.2	11.5	10.3
4	Shougang Hierro Perú S.A.A.	37.4	267.1	182.1	614.1	-9.1	8.8	7.1	6.3
5	Southern Peru Copper Corporation	37.7	180.7	173.3	379.4	82.2	8.9	4.8	6.0
6	AVS S.A.	0.1	166.9	149.5	166,769.3	5.3	0.0	4.5	5.2
7	Nextrade S.A. de C.V.	0.0	147.8	61.9	.	-45.5	0.0	4.0	2.1
8	Tecnológica de Alimentos S.A.	0.0	137.9	140.1	.	2.1	0.0	3.7	4.9
9	Pesquera Hayduk S.A.	17.3	110.0	69.1	535.7	-22.6	4.1	2.9	2.4
10	Xstrata Tintaya S.A.	36.8	102.6	30.9	178.8	-43.8	8.7	2.7	1.1
	Resto	267.8	1,031.5	1,159.1	285.2	38.0	63.0	27.6	40.2

1/Enero-Septiembre.

Fuente: www.aduanet.gob.pe

Elaboración del autor

Las importaciones

Los productos que China vende en el mercado peruano, casi exclusivamente manufacturas, muestran una alta diversificación en comparación con nuestras exportaciones. Entre 1998 y 2007, el número de partidas arancelarias importadas desde China aumentó de 2,142 a 4,458, respectivamente; en tanto que las empresas importadoras se multiplicaron en más de cuatro veces, de 2,005 a 8,852, respectivamente⁸. No obstante, se observa una cierta tendencia a que estas importaciones se vayan concentrando en un menor número de partidas: entre 2001 y 2008, las diez principales partidas arancelarias importadas aumentaron su concentración de 19% a 24%.

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. (Ver cuadro Perú: importaciones CIF desde China, 2001, 2008 y 2009).

⁸ Información procesada por MINCETUR sobre la base de estadísticas de la SUNAT.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DESDE CHINA, 2001, 2008 y 2009

Millones de US\$

Ord. 2008	PRODUCTO	VALOR FOB						Part. %	
		2001	2008	2009 ^{1/}	Var.% 2008/2001	Var.% 2009/2008 ^{1/}	2001	2008	2009 ^{1/}
	TOTAL	425.2	3,737.2	2,881.5	778.9	-5.2	100.0	100.0	100.0
1	Teléfonos móviles (celulares) y los de otras redes inalámbricas	27.1	622.9	448.0	2,196.2	-16.4	6.4	16.7	15.5
2	Máquinas autom. para tratamiento/procesamiento de datos, digitales, portátiles	0.0	538.8	171.5	.	-63.1	0.0	14.4	6.0
3	Motocicletas y velocípedos con motor de embolo alternativo	1.0	431.2	295.9	43,016.1	-19.2	0.2	11.5	10.3
4	Aparatos receptores de TV, los demás, en colores	37.4	267.1	182.1	614.1	-9.1	8.8	7.1	6.3
5	Demás motores utilizados exclusiva o principalmente con maq. automat. para tratam	37.7	180.7	173.3	379.4	82.2	8.9	4.8	6.0
6	Demás alambrones de aceros aleados	0.1	166.9	149.5	166,769.3	5.3	0.0	4.5	5.2
7	Partes y accesorios de máquinas (partida N° 84.71)	0.0	147.8	61.9	.	-45.5	0.0	4.0	2.1
8	Cámaras fotográficas digitales y videocámaras	0.0	137.9	140.1	.	2.1	0.0	3.7	4.9
9	Aparatos de telecomunicación por corriente portadora o telecomunicación digital	17.3	110.0	69.1	535.7	-22.6	4.1	2.9	2.4
10	Demás productos planos de hierro o acero sin aleaer enrollados	36.8	102.6	30.9	178.8	-43.8	8.7	2.7	1.1
	Resto	267.8	1,031.5	1,159.1	285.2	38.0	63.0	27.6	40.2
	Memo:								Part. % China
	TOTAL DE IMPORTACIONES DEL PERÚ	7,252.3	29,896.2	15,593.8	312.2		4.9	13.6	14.6

1/Enero-septiembre.

Fuente: www.aduanet.gob.pe

Elaboración del autor

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. Estos productos son los que explican la mayor parte de las importaciones del rubro “Maquinas y Aparatos, Material Eléctrico y sus Partes”, cuya participación relativa en el total importado desde China aumentó de 29% en el 2001 a 42% durante 2008. En cambio, las importaciones de manufacturas intensivas en mano de obra, como textiles y calzados, si bien registran un elevado incremento en términos de valor importado, han perdido importancia relativa.

PERÚ: IMPORTACIONES DESDE CHINA SEGÚN SECCIONES DE PRODUCTOS, 2001 y 2008

Productos	Millones de US\$		Part. Relativa %	
	2001	2008	2001	2008
Animales vivos y productos del Reino Animal	0.0	0.0	0.0	0.0
Armas Municiones	0.0	0.0	0.0	0.0
Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas	14.3	102.4	4.1	2.5
Grasas y aceites animales o vegetales	0.1	0.4	0.0	0.0
Instrumentos y aparatos de optica, fotografía o cinematografía	15.8	77.8	4.5	1.9
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	0.8	10.4	0.2	0.3
Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, productos cerámicos; vidrio	11.0	110.0	3.1	2.7
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	101.2	1,691.8	28.8	41.6
Material de transporte	10.4	279.4	3.0	6.9
Textiles y sus manufacturas	57.1	381.2	16.2	9.4
Mercancías y productos diversos	43.9	174.7	12.5	4.3
Objetos de arte o colección	0.0	0.0	0.0	0.0
Pasta de madera, papel o cartón para reciclar	2.0	48.6	0.6	1.2

Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas	1.4	7.6	0.4	0.2
Pieles, cueros, peletería	10.3	37.1	2.9	0.9
Plástico y sus manufacturas	27.0	169.0	7.7	4.2
Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	1.6	15.7	0.4	0.4
Productos de las industrias químicas	28.2	282.8	8.0	7.0
Productos del reino vegetal	0.2	7.4	0.1	0.2
Productos minerales	9.2	24.4	2.6	0.6
Sidero metalúrgico	17.3	644.9	4.9	15.9
TOTAL GENERAL	351.9	4,065.5	100.0	100.0

Fuente: www.aduanet.gob.pe
Elaboración del autor

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. China se ha convertido en el principal exportador mundial de bienes de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como ordenadores y aparatos electrónicos de consumo. Su cuota de mercado subió de 3% en 1998 a 20% en 2007, con lo cual ha duplicado la participación relativa de EE.UU., el segundo exportador en orden de importancia. Sus exportaciones en este rubro se elevaron a US\$ 355 mil millones durante 2007⁹.

Durante 2008, 10 empresas explicaron el 20% del total de nuestras compras en el mercado chino. Destacan aquellas que se dedican a la venta de productos electrónicos, de informática o de comunicación, como LG Electronics Peru SA, Grupo Deltron SA, Telefónica Móviles SAC, Tech Data Perú SAC, América Móvil Perú SAC, entre otras.

⁹ Ver al respecto UNCTAD (2009).

Asimismo, encontramos tiendas por departamento como Ripley SA y Saga Falabella SA. También cobró importancia una empresa como Tradi SA, que comercializa productos de construcción (productos planos, barras de construcción, tubos de acero, etc.), ballestas para puertas enrollables, perfiles, entre otros productos. Durante 2009 (enero-septiembre), las empresas de este grupo, con excepción de Grupo Deltron SA y Saga Falabella SA, redujeron sustancialmente sus compras en el mercado chino. (Ver cuadro Perú: Principales importadores desde china, 2001, 2008 y 2009).

PERÚ: PRINCIPALES IMPORTADORES DESDE CHINA, 2001, 2008 Y 2009

Millones de US\$

Ord. 2008	PRODUCTO	VALORCIF						Part. %	
		2001	2008	2009 ^{1/}	2008/2001	Var.% 2009/2008 ^{1/}	2001	2008	2009 ^{1/}
	TOTAL	353.5	4,063.0	2,277.2	1,049.5	-22.9	100.0	100.0	100.0
1	LG Electronics Perú S.A.	5.3	110.2	55.0	1,960.2	-33.1	1.5	2.7	2.4
2	Grupo Deltron S.A.	6.6	90.0	78.0	1,257.6	15.7	1.9	2.2	3.4
3	Telefónica Móviles S.A.	0.0	86.2	58.5	.	-14.9	0.0	2.1	2.6
4	Tradi S.A.	0.0	78.6	1.2	.	-97.9	0.0	1.9	0.1
5	Tech Data Perú S.A.C.	1.0	78.6	41.1	7,758.6	-38.0	0.3	1.9	1.8
6	Tiendas por Departamento Ripley S.A.	24.7	78.1	55.4	216.0	-10.0	7.0	1.9	2.4
7	Saga Falabella S.A.	16.0	77.6	56.8	384.4	8.0	4.5	1.9	2.4
8	Samtronics Perú S.A.	2.7	73.6	23.4	2,626.7	-55.8	0.8	1.8	1.0
9	América Móvil Perú S.A.C.	0.0	66.9	24.3	.	-50.1	0.0	1.6	1.1
10	Nextel del Perú S.A.	0.0	60.0	37.3	.	-12.5	0.0	1.5	1.6
	Resto	297.1	3,263.3	1,846.3	998.5	-21.5	84.0	80.3	81.1

1/Enero-septiembre.

Fuente: www.aduana.net.gob.pe

Elaboración del autor

2. LA INVERSIÓN CHINA EN EL PERÚ

Hasta hace algunos años, las inversiones directas de China estuvieron bastante lejos de reflejar la importancia económica que dicho país venía alcanzado en el escenario internacional. El elevado y sostenido crecimiento económico de los últimos 10 años, ha vuelto insuficientes sus propios recursos naturales, y China se ha visto obligada a conseguirlos en el resto del mundo, objetivo que se ha convertido en una planificada política de Estado. En este contexto, las inversiones chinas han asumido un rol expectante, en América Latina en general y en particular en el Perú, orientándose principalmente hacia el sector minero.

Las inversiones chinas han llegado al Perú en dos oleadas, influenciadas tanto por el crecimiento económico de China, como por una regulación interna más flexible de sus salidas de capital, aspectos que durante los últimos años han determinado el acelerado ingreso de los capitales chinos en el mercado internacional. En el Perú, contribuyeron a este resultado dos variables importantes. De un lado, la desregulación de la inversión extranjera y el proceso de privatización, implementados fundamentalmente durante la primera mitad de la década de los noventa; en cuyo contexto el Perú y China firmaron en Beijing el Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones el 9 de junio de 1994. De otro lado, ha jugado un rol importante la estabilidad de la economía durante los últimos años. Ello sin olvidar una variable que atraviesa todo este proceso: el importante stock de recursos naturales que posee el país, particularmente mineros.

Una primera oleada de inversiones chinas 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 oleada de inversiones chinas ha comenzado 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.

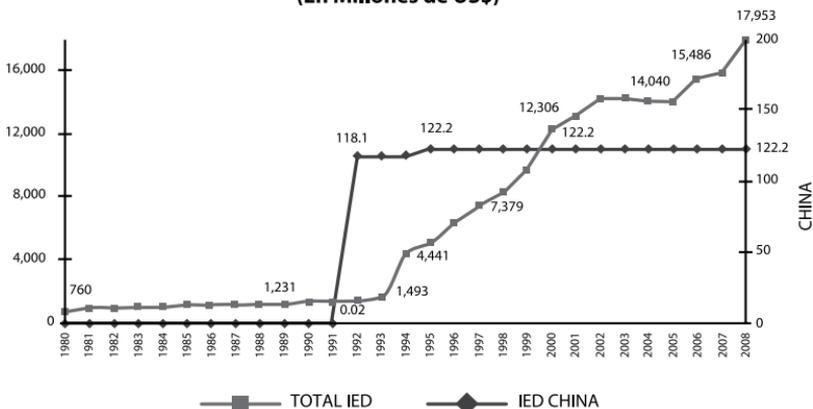
2.1. Evolución de la IED de China en el Perú

Según las estadísticas de PROINVERSION, organismo oficial que registra la inversión extranjera directa (IED) que llega al Perú, durante los últimos 15 años la inversión procedente de China ha decaído sustancialmente en términos

relativos. Sin embargo, debe precisarse que este organismo subvalúa la IED que llega al país, pues -en la práctica- su registro no es obligatorio.

Tomando en cuenta esta fuerte restricción, según las cifras de PROINVERSION hasta antes de 1992 la IED de China en el Perú fue completamente insignificante: US\$ 2,500 en 1980 y US\$ 18,000 en 1988; con participaciones relativas en el stock total de IED para esos años de 0.0003% y 0.0015%, respectivamente¹⁰.

PERÚ: STOCK DE IED, 1980 - 2008 ^{1/}
(En Millones de US\$)



1/ Preliminar a Diciembre 2008
Fuente: www.proinversion.gob.pe
Elaboración del autor

La inversión china en el Perú cobra importancia a partir de 1992, con la compra de la empresa estatal Hierro Perú en noviembre de ese año, que pasó a denominarse Shougang Hierro Perú. Es decir, no se trató de una inversión nueva, sino que se compraron activos ya existentes. El monto involucrado en la transacción ascendió a US\$ 120 millones, de los cuales US\$ 1.9 millones fueron cancelados por los trabajadores que adquirieron el 1.6% de las acciones con sus beneficios sociales¹¹. Consecuentemente, el stock de la IED

¹⁰ Fuente: CONITE, tomado de Torres y O'Phelan (1990).

¹¹ Según PROINVERSION, en un informe sobre el proceso de la inversión privada, reporte al 31/03/2006.

proveniente de China subió 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: subió ligeramente a US\$ 122.2 millones durante 1995, y se ha mantenido en ese nivel hasta el presente. Hacia diciembre de 2008¹², su participación relativa en el stock total de IED había descendido a 0.7%, ubicándose en el puesto 19 entre los principales inversionistas.

Sin embargo, si se corrigen los resultados precedentes a fin de tomar en cuenta las inversiones según el domicilio de la casa matriz, y no el país de procedencia como ha sido el caso en las cifras que acabamos de comentar, se sinceran los registros de PROINVERSION, distorsionados por el hecho que –por estrategia corporativa– diversas empresas multinacionales canalizan sus inversiones no necesariamente desde la misma sede de su casa matriz, sino a través de subsidiarias ubicadas en paraísos fiscales, como es el caso de algunos territorios del Reino Unido. Cuando se realiza este ajuste, la IED de China en el Perú sube de US\$ 122 a US\$ 262 millones, su participación relativa lo hace de 0.7% a 1.5% y su ubicación en el ranking de los principales inversionistas mejora del puesto 19 al 14.

¹² Esta fecha de actualización es la más reciente que hemos encontrado en PROINVERSION a diciembre de 2009; es decir, tenemos un desfase de un año en la actualización de los registros oficiales de la IED que llega al país.

PERÚ: STOCK DE IED, SEGÚN PRINCIPALES PAISES DE PROCEDENCIA ^{1/}
Millones de US\$

Ord. 2008	País	1992			2002			2008 ^{2/}		
		Ord	Valor	Part.%	Ord	Valor	Part.%	Valor	Part.%	Acum.%
1	ESPAÑA	17	5.8	0.4	1	4,398.2	31.2	4,144.6	23.1	23.1
2	REINO UNIDO ^{3/}	3	127.2	8.5	2	2,491.3	17.7	3,477.5	19.4	42.5
3	EE.UU.	1	614.5	41.1	3	1,927.2	13.7	2,762.7	15.4	57.8
4	PAISES BAJOS	8	37.0	2.5	4	1102.9	7.8	1,402.4	7.8	65.7
5	CHILE	22	1.1	0.1	6	624.5	4.4	1,096.7	6.1	71.8
6	PANAMA	2	166.8	11.2	5	1018.0	7.2	903.2	5.0	76.8
7	COLOMBIA	25	0.6	0.0	7	615.7	4.4	731.0	4.1	80.9
8	MEXICO	31	0.1	0.0	24	21.8	0.2	448.4	2.5	83.4
9	SINGAPUR	35	n.r.	--	35	n.r.	--	399.4	2.2	95.6
10	BRASIL	19	4.7	0.3	18	47.7	0.3	342.2	1.9	85.3
11	CANADA	9	35.3	2.4	10	183.4	1.3	323.3	1.8	97.4
12	SUIZA	5	96.4	6.5	9	249.6	1.8	275.0	1.5	86.8
13	FRANCIA	13	19.6	1.3	8	380.5	2.7	201.0	1.1	88.6
14	ITALIA	12	25.4	1.7	16	63.9	0.5	195.4	1.1	89.7
15	URUGUAY	6	41.9	2.8	11	153.2	1.1	180.3	1.0	91.5
16	JAPÓN	10	32.5	2.2	13	105.7	0.7	168.4	0.9	93.3
17	ALEMANIA	11	31.6	2.1	14	99.7	0.7	162.1	0.9	92.4
18	ISLAS BAHAMAS	26	0.4	0.0	26	13.8	0.1	144.6	0.8	90.5
19	CHINA	4	118.1	7.9	12	122.2	0.9	122.2	0.7	96.2
	OTROS		134.4	9.0		481.5	3.4	473.1	2.6	98.6
	TOTAL		1,493.3	100.0		14,100.9	100.0	17,953.4	100.0	

n.r. No registra inversión.

1/ Inversión originada por empresas domiciliadas en el respectivo país.

2/ Preliminar a Diciembre de 2008.

3/ Incluye dependencias británicas (Islas Vírgenes Británicas, Bermudas, Caimán).

Fuente: PROINVERSION (www.proinversion.gob.pe)

Elaboración del autor.

Después de realizado el referido ajuste, las inversiones procedentes de China más que se duplican, incrementándose en 114.2%, porcentaje que nos muestra el grado elevado en el que las transnacionales chinas están recurriendo a esta antigua modalidad practicada por sus similares de occidente, en particular aquellas que invierten en el sector minero.

PERÚ: STOCK DE IED, SEGÚN PAÍS DE ORIGEN DE LA CASA MATRIZ
Millones de US\$

Ord.	País	2008 ^{1/}		Var. % con respecto a IED Según país de procedencia
		Valor	Part. %	
1	ESPAÑA	4,266.5	23.8	2.9
2	EE.UU	2,555.7	14.2	-7.5
3	SUDAFRICA	1,804.8	10.1	s.i.
4	CHILE	1,520.5	8.5	38.6
5	SUIZA	925.3	5.2	170.4
6	MEXICO	861.8	4.8	92.2
7	ITALIA	758.3	4.2	288.1
8	CANADA	715.5	4.0	121.3
9	REINO UNIDO	656.3	3.7	-81.1
10	NORUEGA	436.6	2.4	s.i.
11	JAPON	423.9	2.4	151.7
12	BRASIL	363.9	2.0	6.4
13	FRANCIA	317.0	1.8	57.7
14	CHINA	261.7	1.5	114.2
15	COLOMBIA	233.6	1.3	-68.0
16	ARGENTINA	210.9	1.2	608.4
17	AUSTRALIA	204.9	1.1	2,861.0
	OTROS	1,178.2	6.6	
	TOTAL^{2/}	17,953.4	100.0	

1/ Preliminar a Diciembre de 2008.

2/ En las cifras de PROINVERSION la sumatoria de los parciales no cuadra con el total.

Fuente: PROINVERSION (www.proinversion.gob.pe)

Elaboración del autor.

No obstante, el monto así ajustado de la IED procedente de China también estaría subvaluado, pues según el Ministerio de Comercio de China (MOFCOM)¹³, sus inversiones directas en el Perú alcanzaron los US\$ 600 millones hacia fines de 2006, y se habrían concentrado principalmente en los sectores comercio, textil y minería. Según otras fuentes¹⁴, si del stock total de la IED china en América Latina excluimos el aproximadamente 97% que se orienta hacia paraísos fiscales de la región (Islas Caimán e Islas Vírgenes principalmente), el Perú tendría el mayor stock de inversión china, seguido de Brasil.

De otro lado, según el MOFCOM, Perú habría invertido en 152 proyectos en China, con una inversión valorada en US\$ 159 millones, que cubren una gama de sectores como la electrónica, bienes inmuebles, piezas de recambio de automóvil, y textil.

2.2. Orientación sectorial

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.

En el sector minero, además de la participación de Shougang Hierro Perú en la minería metálica desde 1992, las inversiones chinas se han orientado hacia la actividad petrolera, con la participación de la empresa China National Petroleum Corporation (CNPC) desde enero de 1994; sin embargo, dicha inversión no ha sido registrada por PROINVERSION.

¹³ Ver al respecto MINCETUR (2007b).

¹⁴ Ver al respecto Torres (2009).

PERÚ: STOCK DE IED REGISTRADA PROCEDENTE DE CHINA
En US\$ Dólares

Empresa	Sector	Inversión
Shougang Hierro Perú	Minería	118,100,000
Cheo Kuo Ksiung ^{1/}	Comercio	10,000
Hsiang Sheng Huo ^{1/}	Comercio	5,000
China National Import and Export ^{1/}	Servicios	7,500
Qixin Su ^{1/}	Servicios	3,750
Otros	s.i.	4,033,750
TOTAL SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA		122,160,000
Memo:		
TOTAL SEGÚN PAÍS DE ORIGEN DE LA CASA MATRIZ		261,700,000

1/ PROINVERSION, según CHUECA, José: Inversiones Empresariales y de Infraestructura en el Perú; Lima, PROINVERSION, Noviembre de 2006 (Presentación en Power Point)
Fuente: PROINVERSION
Elaboración del autor

En el sector comercio operarían las empresas *Chen Kuo Ksiung*, con una inversión de US\$ 10,000; *Hsiang Sheng Huo*, con una inversión de US\$ 5,000. En el sector servicios: *China National Import and Export* (US\$ 7,500), *Qixin Su* (US\$ 3,750); entre otros inversionistas. Lamentablemente, no contamos con un mayor detalle sobre la IED procedente de China, pues PROINVERSION no publica la relación de empresas extranjeras y sus respectivos montos de inversión.

2.3. Nuevos proyectos de inversión en minería metálica

Las estimaciones del Ministerio de Energía y Minas (MEM) son bastante optimistas con respecto a proyectos de inversión en la minería metálica a ser desarrollados por empresas chinas durante los próximos años, tanto en materia de ampliación, inversión confirmada y estudios de factibilidad:

1. **Ampliaciones.** El MEM estima que la empresa *Shougang Corporation* invertirá US\$ 1,000 millones para incrementar su producción de hierro en Marcona, departamento de Ica, a cargo de su subsidiaria *Shougang Hierro Perú*. Dicho monto representa el 23% de las inversiones en futuros proyectos de ampliaciones de las empresas mineras instaladas en el país, nacionales o extranjeras
2. **Inversión confirmada.** La empresa *Chinalco* controla el proyecto de explotación de una mina de cobre ubicada en Tomocho, distrito de Morococha, provincia de Yauli, en el departamento minero de Junín, con una inversión estimada de US\$ 2,200 millones. Este monto representa cerca del 69% del total de las inversiones que han sido confirmadas por compañías mineras, nacionales o extranjeras.

Para la construcción de la mina, *Chinalco* tendrá que reubicar a los 5,000 pobladores que viven en la ciudad de Morococha, aledaña al área de explotación, lo cual hace temer el desencadenamiento de un serio problema social en esta zona minera del Perú. Se estima que la producción en la mina comenzará en el primer trimestre de 2012.

3. **Con estudio de factibilidad.** En estos proyectos participan cuatro empresas chinas:
 - 3.1 *Minmetals y Jiangxi Copper*, con una inversión estimada de US\$ 2,500 millones, destinada al proyecto El Galeno, ubicado en el departamento de Cajamarca. Según El proyecto entraría en producción en 2012 y se espera que tenga una producción promedio de más de 200 mil toneladas de concentrados de cobre en los cinco primeros años, con un período de vida total de 22 años¹⁵.

¹⁵ Cf. BUGANG, Peng: Cooperation is the Best Option For the Chinese and International Mining Industry; Speech at the Seminar on China and Latin America: Cooperation across the Pacific Ocean; China Minmetals Corporation, March 25, 2008.

- 3.2. *Zijin Mining Group Co. Ltd.*, con una inversión estimada de US\$ 1,440 millones en el Proyecto Río Blanco, para extraer cobre en Piura. En abril de 2007, el Consorcio *Zijin* compró 89.9% de las acciones de la británica *Monterrico Metals Plc*, matriz de la subsidiaria peruana *Río Blanco Copper SA* (ex-Minera Majaz S.A.).
- 3.3 *Nanjingzhao Group Co. Ltd.*, *Zibo*, con una inversión estimada en US\$ 3,280 millones en el proyecto para extraer hierro en Pampa de Pongo en Arequipa.

Estos tres proyectos tienen una participación relativa de poco más de 26% en el total de la inversión estimada con estudio de factibilidad.

En consecuencia, el MEM estima que –durante los próximos años– seis empresas chinas han de invertir US\$ 10,420 millones en proyectos mineros, 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. (Ver cuadro Perú: Cartera estimada de proyectos mineros de empresas chinas).

PERÚ: CARTERA ESTIMADA DE PROYECTOS MINEROS DE EMPRESAS CHINAS

Empresa/Invercionista	Proyecto/Región	Metal Principal	Inicio de operaciones (estimado)	Inversión estimada Mill. US\$	Part. %
AMPLIACION					
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
INVERSIÓN CONFIRMADA					
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
CON ESTUDIO DE FACTIBILIDAD					
Zijin Mining Group Co. Ltd (Rio Blanco Copper S.A.)	Rio Blanco / Piura	Cobre	2012	1,440	5.2
Minmetals / Jiangxi Copper (Lumina Copper S.A.C.)	Galeno / Cajamarca	Cobre	2012	2,500	9.1
Nanjingzhao Group 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
TOTAL INVERSIÓN ESTIMADA				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)

Elaboración del autor

II. LA NEGOCIACIÓN DEL TLC

El 20 de noviembre de 2008, durante la cita cumbre de la APEC en Lima, los Presidentes de Perú y China, Alan García y Hu Jintao, anunciaron que las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos países habían concluido. Durante 2009, el TLC fue suscrito en Pekín el 28 de abril, y finalmente ratificado por el Perú el 6 de diciembre.

1. Antecedentes

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 (MINCETUR, 2007b), el mismo que culminó satisfactoriamente en agosto de 2007. De esta manera, el Perú quedaba expedito para iniciar las negociaciones con China, en un contexto económico particularmente expectante para nuestro país, tras varios años de crecimiento sostenido, variables macroeconómicas estables, y ad portas de convertirse en sede de la cita cumbre de la APEC en noviembre de 2008. En septiembre de 2007, en Sydney – Australia, los Presidentes de ambos países anunciaron oficialmente el lanzamiento de las negociaciones.

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 reconociera 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 OMC¹⁶. Ambas exigencias se encuentran estrechamente vinculadas y las analizamos a continuación.

¹⁶ Ver al respecto MINCETUR (2007).

2. Reconocimiento de China como economía de mercado

El ingreso de China a la OMC

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. A fin de revisar el cumplimiento de estos compromisos, el Protocolo de Adhesión de China establece un Mecanismo de Examen de Transición que se aplica con carácter anual durante los ocho años posteriores a la adhesión, e incluye un examen final al décimo año o antes si así lo decide el Consejo General de la OMC.

Ello ha implicado para China una adaptación paulatina a las normas del organismo multilateral, particularmente en lo referente a las empresas comerciales estatales (artículo XVII del GATT de 1994). Es decir, las transacciones de estas últimas deberán realizarse sobre la base de criterios comerciales acordados en la OMC, dejando de lado el otorgamiento de condiciones favorables para aquellas. Al menos, esa es la exigencia.

La decisión de China de adherir a la OMC no ha sido fácil de llevar a la práctica, pues le ha implicado asumir costos de corto y mediano plazo, como por ejemplo la pérdida de puestos de trabajo y de capacidad productiva en sectores que eran dominados por empresas de propiedad estatal. Asimismo, China quedó obligada a una gestión adecuada de su inserción en los mercados internacionales, de comercio e inversiones, y a aceptar la influencia de éstos en su proceso de industrialización¹⁷.

Son precisamente estos previsible costos en su economía y la pérdida de autonomía en la conducción de la misma lo que obligó a China, aprovechando de su enorme influencia en la economía mundial, a plantear condiciones y límites en su adhesión a organismos multilaterales como la OMC, o en la suscripción de mecanismos internacionales de protección a las inversiones; sin mencionar las restricciones que ha impuesto en su adhesión a tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

En el marco de las negociaciones para su acceso a la OMC, China introdujo provisiones importantes en la aceptación del libre mercado y de una mayor

¹⁷ Ver al respecto UNCTAD (2002).

competencia en la operatividad de sus empresas públicas y estatales. Así, China se aseguró de mantener restringida la participación de las empresas con capitales extranjeros en operaciones de comercio exterior: la OMC aceptó, por ejemplo, que durante un plazo prudencial las empresas comerciales del Estado sigan exportando –de manera exclusiva– productos mineros, además de diversos productos agrícolas y manufacturas con alta intensidad de mano de obra.

Incluso hasta finales de 2004, las empresas con capital extranjero podían importar únicamente las materias primas necesarias para su proceso de producción y exportar sólo sus productos terminados. Es decir, estaban prohibidas de realizar cualquier otro tipo de comercio exterior, actividad que solo se realizaba a través de empresas de comercio exterior estatales. En la actualidad, las empresas con capital extranjero pueden realizar actividades de comercio exterior (importación y exportación), así como de distribución comercial, almacenamiento, servicio post-venta, operaciones de mantenimiento y logística. No obstante, los problemas persisten, principalmente relacionados con los trámites más bien discrecionales de sus aduanas¹⁸, o con medidas administrativas introducidas por los funcionarios para beneficiar a sus propias localidades¹⁹.

China no ha firmado el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), de carácter plurilateral, cuyo principal objetivo es abrir la mayor parte posible de las compras del sector público a la competencia internacional. Según la OMC, el ACP busca aumentar la transparencia de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relacionados con la contratación pública y a garantizar que éstos no protejan a los productos o proveedores nacionales, ni discriminen entre productos o proveedores extranjeros. Recién el 28 de diciembre de 2007, China presentó su oferta inicial para adherirse al ACP, iniciándose así formalmente las negociaciones para incorporarse al acuerdo, lo que aún no se había concretado hasta el cierre del 2009.

Además, China supo negociar algunas excepciones en materia de cuotas de importación, como es el caso del petróleo procesado, autos y piezas sueltas

¹⁸ Si bien en enero de 2002, China emitió las “Normas para Examinar y Determinar la Valoración Aduanera”, los funcionarios de aduanas siguen empleando el método del “Precio de Referencia” para calcular los derechos arancelarios, lo cual deja mucho terreno a la subjetividad de la burocracia aduanera.

¹⁹ Ver al respecto INTERCHINA (2008).

para automóviles, entre otros bienes, comprometiéndose a eliminarlas hacia 2005²⁰. Sin embargo, China sigue aplicando contingentes arancelarios, particularmente en algunos productos agrícolas (azúcar, trigo, maíz, arroz y algodón). Asimismo, continúa reforzando sus restricciones a la importación y exportación mediante: emisión de licencias de importación y exportación²¹, imposición de controles de contingentes, y la solicitud de licencias sanitarias, de seguridad y calidad (INTERCHINA, 2008).

Así, si bien China ha venido bajando paulatinamente sus niveles arancelarios, sobre todo después de los compromisos asumidos en el marco de la OMC, aún mantiene licencias, cuotas y otros impedimentos al comercio internacional que tienen el efecto de proteger su mercado interno. A ello hay que sumar las múltiples denuncias de precios dumping en algunos de los bienes que exporta.

Estos hechos, entre otros, han llevado a que la OMC considere que algunos aspectos de la política comercial de China "siguen siendo complejos y opacos, lo cual deja un margen de discrecionalidad administrativa y, por consiguiente, de corrupción"²². Desde 2006 China ha sido parte en una diferencia como reclamante y en otras nueve como demandado ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Los procesos de investigación que se iniciaron a raíz de estas nueve demandas, concluyeron en la aplicación de derechos antidumping definitivos contra productos chinos (OMC, 2008). La principal práctica de dumping que se le ha criticado a China tiene que ver con la diferencia en el trato que este país otorga a los bienes que se producen para su mercado interno en relación con aquellos que se producen para la exportación.

²⁰ Ver al respecto Hope y Lau (2004).

²¹ Las licencias de exportación se aplicaron, por ejemplo, con carácter temporal en julio de 2005 a varios artículos de confección exportados hacia la Unión Europea y EEUU, en reacción a las medidas de salvaguardia adoptadas por estos países contra dichos productos. Ya en enero de 2005, China había aplicado un impuesto de exportación del 1.3% a 148 artículos de confección, el mismo que - al no producir el resultado esperado - fue eliminado en enero de 2006.

²² "China ocupó el lugar 44º en una lista de 48 países en el Índice de Opacidad de 2004, que mide el grado en que los países carecen de prácticas claras, precisas, fácilmente discernibles y ampliamente aceptadas en las relaciones entre los gobiernos, las empresas y los inversores (OMC (2006), capítulo II 2) iv). Según un Índice de Percepción de la Corrupción de 2007, que mide la percepción de la corrupción en los funcionarios públicos y políticos de 180 países, China figuró en el puesto 72º, con una puntuación de 3,5 sobre 10 (Transparency International. Consultado en: <http://www.transparency.org> [11 de febrero de 2008]); en 2005, ocupó el puesto 78º (de un total de 159 países), con una puntuación de 3,2", OMC (2008), p.32.

La irrupción de China en el comercio mundial parece imparable y la estrategia que viene aplicando (integración al comercio mundial, pero con reservas) hace prever una consolidación de sus posiciones, preocupando tanto a países en vías de desarrollo como a las economías más industrializadas, que ven inundados sus mercados con productos chinos a bajo precio. Pero, más que la competencia, les preocupa -particularmente a estos últimos- la “opacidad” que aún conserva la política comercial china. Así, representantes de la Unión Europea consideran que “China debe cumplir sus obligaciones en el marco de la OMC y respetar las normas comerciales. Europa debe aceptar la competencia feroz pero China debe garantizar que su competencia sea leal”²³.

Economía de mercado

Debido a las características arriba mencionadas, China tuvo que aceptar el ser 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. Ello significa que hasta ese año los países miembros de la OMC pueden considerar a China como una economía que no se rige por las leyes del mercado. 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.

En efecto, el reconocimiento como “economía de mercado” no impide a los miembros de la OMC aplicar salvaguardias, medidas antidumping o derechos compensatorios contra alguna práctica comercial desleal por parte de China, pero ello tendrá que hacerse según las directivas generales de la OMC. Es decir, se renuncia al derecho de aplicar 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 dicho organismo internacional. Estas tres disposiciones contemplan las acciones a tomar específicamente contra este país en caso de prácticas comerciales desleales; se trata de acciones bastante más expeditivas en comparación con el largo camino que normalmente hay que seguir en la OMC.

²³ Declaraciones de Peter Mandelson, Comisario Responsable de Comercio de la Comisión Europea, citado en el comunicado de prensa “Relaciones Unión Europea-China: La Comisión establece su estrategia”, IP/06/1454, Bruselas, 24 de octubre de 2006.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1454&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>

En el 2004, Nueva Zelanda fue el primer país en reconocer a China como “economía de mercado”. Desde entonces, más de 70 países le han concedido dicho status²⁴; es decir, aproximadamente la mitad de los 151 países miembros de la OMC. Sin embargo, los países más importantes del comercio mundial, como EE.UU., Japón y los integrantes de la Unión Europea²⁵, aún no lo han hecho.

La **disposición 15** del Protocolo 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, en caso de una denuncia de dumping, la carga de la prueba recae en el productor chino; si estas pruebas no son presentadas, el país afectado puede tomar como referencia -para calcular el margen de dumping- el precio de exportación a terceros países, o proceder a la reconstrucción del precio de venta interno.

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 (MINCETUR, 2007a, p.12). En efecto, como lo señala la OMC, para poder adoptar medidas antidumping, el Gobierno que se considere afectado tiene que poder demostrar que existe dumping, calcular su magnitud (cuánto más bajo es el precio de exportación en comparación con el precio en el mercado del país del exportador), y demostrar que el dumping está causando daño a la rama de producción del país importador o amenaza causararlo. Si estas condiciones no se cumplen, las medidas antidumping no se podrán aplicar.

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

²⁴ Cf. <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6753435.html>.

²⁵ El 10/09/2009, la Comisaría Europea de Comercio, Catherine Ashton, declaró en Pekín que la Unión Europea descartaba de momento reconocer oficialmente a China como una “economía de mercado”. Cf. http://www.finanzas.com/noticias/economia/2009-09-10/198119_descarta-reconocer-china-estatus-economia.html.

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. Es decir, el Perú ya no podrá reaccionar como lo hizo en diciembre de 2003, cuando –apelando a la referida disposición– impuso salvaguardias discriminatorias a las confecciones procedentes de China. No obstante, ya en ese entonces se hizo evidente el peso de la economía china, pues ante el conflicto que esta medida generó, en octubre de 2004 el Perú decidió aplicar en su lugar la salvaguardia general en el marco de la OMC (MINCETUR, 2007a).

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. La Unión Europea, por ejemplo, hizo uso de este artículo cuando al eliminarse las cuotas ATV (Acuerdo sobre Textiles y Vestidos) a partir del 1 de enero de 2005, consideró que las importaciones de estos productos desde China habían superado los “niveles de alerta” definidos por dicha unión económica. 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 2008²⁶. Se establecieron, y se llegó a un acuerdo, en las siguientes mesas de trabajo:

- Acceso de Mercados
- Reglas de Origen
- Procedimientos Aduaneros y Facilitación de Comercio
- Defensa Comercial
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- Obstáculos Técnicos al Comercio
- Comercio de Servicios
- Entrada Temporal de Personas de Negocios
- Inversión
- Derechos de Propiedad Intelectual
- Cooperación
- Transparencia
- Administración del Tratado
- Solución de Controversias
- Excepciones

Sería demasiado ambicioso el pretender abordar todos estos temas en el presente informe; por tanto, nos vamos a concentrar en tres de los que consideramos constituyen la columna vertebral del acuerdo comercial que han alcanzado Perú y China:

- 3.1. Acceso a mercados
- 3.2. Servicios
- 3.3. Inversiones
- 3.4. Acuerdo de Cooperación Aduanera

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.

²⁶ Ver al respecto www.mincetur.gob.pe

Nuestra principal fuente de información han sido los documentos oficiales publicados por las autoridades del Perú.

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. Desde la reunión sostenida por el Grupo Especial Técnico en Beijing en noviembre de 2007, el cual definió las reglas y principios que orientarían la negociación entre Perú y China, se había acordado establecer cuatro canastas de desgravación arancelaria, con las siguientes proporciones de líneas arancelarias²⁷:

Canasta	% de subpartidas
A - Eliminación inmediata	Al menos 60%
B - 5 años	Entre 10% y 20%
C - 10 años	Entre 10% y 20%
D - Exclusión	No más de 10%

Desde la III Ronda (12-16 de mayo de 2008), el Perú dejó sentado su desacuerdo con la propuesta china de que varios productos agropecuarios de exportación peruanos, entre ellos los más dinámicos de nuestra agroindustria como la uva y los espárragos, sean excluidos de la canasta "A"; es decir, no tendrían un acceso libre inmediato al mercado chino. Asimismo, China presionó para que el Perú reduzca el porcentaje de su comercio involucrado en la canasta "D" (exclusiones), ofreciendo a cambio una mejora sustancial en su oferta de eliminación arancelaria.

En la IV Ronda (28 de junio-03 de julio de 2008), no hubo mejoras por ambas partes en sus ofertas de eliminación arancelaria. Por el contrario, se produjo un retroceso, pues China modificó su propuesta inicial de clasificar la harina de pescado²⁸ en la canasta "A" de desgravación inmediata, reubicándola en la canasta "C" de desgravación en 10 años. Como ya fue mencionado en el presente estudio, la harina de pescado constituye uno de nuestros principales productos de exportación hacia el mercado chino.

²⁷ Ver al respecto los Informes de las Rondas de Negociaciones en www.mincetur.gop.pe

²⁸ Línea arancelaria 2301.20.10.

Además, en la V Ronda (25 – 30 de agosto de 2008), China solicitó el mismo trato que el Perú otorgó en el TLC con Estados Unidos, referente a la eliminación del Sistema Peruano de Franja de Precios, ofreciendo un tratamiento recíproco, con excepción de sus productos con contingentes arancelarios en la OMC, en los cuales China no puede abrir su mercado.

En efecto, China aplica contingentes arancelarios a cinco productos: azúcar, trigo, maíz, arroz y algodón. Los derechos de importación para los productos que se importen por fuera del contingente son: algodón, 40%; azúcar, 50%; trigo, arroz y maíz, 65%; mientras que los derechos de importación para los productos que se importen dentro del contingente arancelario son: azúcar, 15%; trigo y maíz, 10%; arroz, 9%; y algodón, 1%²⁹. Por lo general, la utilización de estos contingentes arancelarios es muy baja, lo cual reflejaría una política sumamente restrictiva en las importaciones de estos productos por parte de China. Asimismo, no existen disposiciones para asignar cuantías del contingente arancelario a países concretos, asignándose principalmente a empresas comercializadoras estatales chinas³⁰.

En el fondo, China buscaba presionar al Perú para que éste flexibilice su posición en materia de reglas de origen, y para que reduzca de 13.89% a 10% el porcentaje de sus importaciones a ser excluidas de la liberalización arancelaria. China exigía el libre comercio para algunos productos textiles, de confecciones, calzado y metalmecánica. En la V Ronda, China agregó otra exigencia: que el acuerdo entre China y Perú entre en vigencia el 01 de enero de 2009.

A cambio de que el Perú cumpla con estas exigencias, China ofreció:

- Otorgar al Perú el mismo tratamiento concedido a Chile en harina de pescado; es más, la desgravación para Perú sería de 1.2%, mejorando el arancel de 1.4% actualmente aplicado a Chile.
- Flexibilizar su posición en cuanto a los productos agrícolas que el Perú había solicitado excluir de la canasta “D”.
- Crear una categoría adicional de desgravación parcial (Canasta “E”), la cual incluiría el excedente al 10% del porcentaje de las importaciones que el Perú había excluido de las negociaciones.

²⁹ Cf. Consejería Agrícola - Embajada Argentina en la República Popular China: Novedades del Sector Agrícola de China; AGRICHINA; N° 004, Pekín, julio de 2008.

³⁰ Cf. Consejería Agrícola - Embajada Argentina en la República Popular China: Contingentes Arancelarios para Importar Maíz en China; AGRICHINA; DOC/CAP/011- 2007, Pekín, junio de 2007.

Resultados:

Los resultados obtenidos en cuanto a Acceso a Mercados presentan las siguientes aristas, entre otras:

Las negociaciones se habían entrapado 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 no lineal de 16 años³¹.

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%).

³¹ Se desgrava en diferentes proporciones cada año. La desgravación es menor en los primeros años y mayor al final del plazo.

**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/}
		Nº	(%)		
A	Inmediata	4,610	62.71	61.82	49.57
B	5 años	951	12.94	13.38	20.55
C	10 años	1,055	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		7,351	100.00	100.00	100.00

1/ Corresponde las importaciones de 2007

2/ Corresponde 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. Así, por ejemplo, en el caso de la uva peruana (Canasta "K"), se aplicará un arancel de 7.8%, que irá disminuyendo paulatinamente hasta su eliminación en enero de 2015. En cambio, el Perú aceptó que China excluyese de la liberalización arancelaria 88 productos agrícolas como: café, trigo, arroz, maíz, aceites vegetales, azúcar, tabaco, entre otros. En el caso de la harina de pescado (Canasta "L"), se comenzará con un arancel de 1.2%, y la desgravación total concluirá también en enero de 2015.

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 China. Asimismo, el 1.02% de las exportaciones peruanas 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 las exportaciones de 2007

2/ Corresponde 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”³². Como ya fue mencionado líneas arriba, China cuenta con 15 zonas francas, la mayor parte de las cuales se ubican en Zonas Económicas Especiales o en Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico. Desde estas zonas francas podrían llegar al Perú productos que seguirán gozando de beneficios tributarios hasta 2012, práctica reñida con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (Acuerdo SMC)³³. Al respecto, no hemos encontrado un acuerdo similar en el TLC firmado entre Chile y China.

³² MINCETUR: RESUMEN EJECUTIVO. Tratado de Libre Comercio entre Perú y China, publicado el lunes 24 de noviembre de 2008 en www.mincetur.gob.pe.

³³ Los “incentivos fiscales” están considerados como “contribución financiera” y por tanto forman parte del concepto de “subvención” según la definición del Acuerdo SMC.

De otro lado, se acordó –entre otros aspectos– que el Perú siga aplicando su drawback, y manteniendo su Sistema de Franja de Precios en algunos productos agropecuarios³⁴, lo cual resulta positivo para el país. Además, el acuerdo alcanzado permite que las Partes involucradas puedan utilizar medidas de defensa comercial, como el antidumping y la salvaguardia global; sin embargo, éstas se aplicarán en el marco general establecido por la OMC para todos los países miembros. Como ya fue explicado en el presente informe, 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.

A tres años del TLC entre Chile y China

En el contexto de los posibles escenarios que le esperan al Perú cuando implemente el TLC con China, resulta pertinente mirar la experiencia de Chile, país que en octubre de 2006 puso en vigencia un TLC con China. A continuación presentamos nuestra lectura de la evaluación recientemente publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2009) sobre los tres primeros años de implementación del TLC Chile-China:

- China se ha convertido en el primer socio comercial de Chile desde 2007; es decir, luego del TLC.
- La balanza comercial de Chile con respecto a China fue deficitaria hasta el año 2000; desde entonces ha registrado saldos favorables debidos fundamentalmente a la elevada demanda de materias primas por parte de China, y el consecuente incremento del precio internacional de los metales, particularmente del cobre que Chile le vende.
- Durante el 2007, el 20% del superávit comercial de Chile se explicó por el intercambio con China, porcentaje que subió a 23% durante 2008, y 55,6% durante enero-agosto 2009. Así, “más de la mitad de los dólares netos que Chile obtiene en su intercambio comercial, provienen actualmente del intercambio con China” (p.7). ¿Es esto lo mejor en términos de diversificación de mercados y productos?.

³⁴ Leche y nata (crema), mantequillas, quesos, maíz amarillo, arroz, azúcar, entre otros productos.

- Lo más probable es que este superávit vaya disminuyendo paulatinamente de mantenerse el sostenido incremento registrado en las importaciones desde la firma del TLC: durante 2008, las exportaciones chilenas hacia China se contrajeron en 2,5%, en tanto que las importaciones aumentaron en 39,2%.
- Las importaciones chilenas originarias de China venían aumentando a un ritmo bastante acelerado desde antes de la firma del TLC: 39,4% en promedio anual durante 2004-2006, lo cual se ha consolidado desde la entrada en vigencia del tratado comercial: 39,6% en promedio anual durante 2007-2008. Así, China se ha convertido en el segundo principal proveedor de Chile (13,1% del total).
- En orden de importancia, los tres principales productos que China le vende a Chile son computadores, teléfonos celulares y suéteres.
- Durante 2007, las exportaciones chilenas hacia el mercado chino se incrementaron en 98,3%. Este resultado no se debió al TLC, sino exclusivamente a la mayor cotización internacional del cobre. La menor cotización de este metal desde el tercer trimestre de 2008, determinó que las exportaciones chilenas hacia China se contrajeran en 2,5% durante ese año, y en 5% durante enero-agosto 2009.
- Durante los cuatro años previos al TLC (2003-2006), las exportaciones no mineras representaron el 19,5% del total exportado hacia China (promedio anual); luego del TLC (2007-agosto 2009) dicha participación ha bajado a 16,6%. Es decir, Chile acentuó su especialización en la exportación de commodities.
- Las exportaciones no mineras de Chile hacia China se encuentran altamente concentradas: durante 2008, los envíos de celulosa (US\$ 746 millones), harina de pescado (US\$ 247.9 millones) y productos básicos ferrosos y no ferrosos (US\$ 296.5 millones) explicaron el 76,8% de las exportaciones distintas al cobre.
- Entre los productos no mineros que Chile le vende a China se encuentran las frutas, siendo la uva la que registra los mayores montos de exportación: US\$ 15,6 millones en el 2008, con una participación relativa de más del 50% de los envíos totales de fruta a ese país; sin embargo, la uva no goza de liberación arancelaria; por tanto, su relativo éxito en el mercado chino no puede atribuirse al TLC entre ambos países.
- ¿Qué empresas chilenas se han beneficiado con las exportaciones al mercado chino?: casi exclusivamente empresas mineras, las cuales concentraron el 88% de las exportaciones durante 2008. La Corporación Nacional del Cobre (Codelco), concentró el 34% de las exportaciones durante dicho período.
- Algunas regiones chilenas muestran una elevada dependencia con respecto al mercado chino: éste se ha convertido en el primer o segundo mercado para las exportaciones de las regiones Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Biobío y Magallanes.
- El TLC está permitiendo que China diversifique aún más los productos que vende en el mercado chileno, en cambio Chile ha logrado poco en dicho terreno: durante 2008, China colocó en el mercado chileno 4,416 productos; en tanto que Chile colocó en el mercado chino solo 404 productos.

- Si bien el TLC ha permitido que el 63% del total de productos que Chile negoció con China se encuentre actualmente con plena desgravación arancelaria, más del 80% de las exportaciones chilenas se sigue concentrando en un solo producto: el cobre (principalmente cátodos de cobre refinado y minerales de cobre). Tres años han resultado insuficientes para avanzar en el objetivo de diversificar los productos que Chile vende en el mercado chino. Sin la firma del TLC, la estructura de exportaciones chilenas hacia China hubiese sido prácticamente la misma. Es decir, con respecto a China, Chile continúa funcionando como una economía primaria exportadora.

¿Chile se está beneficiando del TLC con China?. La respuesta dependerá del cristal con que se mire. En términos de balanza comercial, Chile ha salido ganando (debido fundamentalmente a sus exportaciones de cobre); pero, también es cierto que el mismo resultado se hubiese obtenido sin la firma de un TLC. Sin embargo, es demasiado pronto para dar una respuesta definitiva a dicha pregunta.

3.2. Servicios

El comercio de servicios es una de las actividades que más se ha desarrollado en la economía internacional durante las últimas décadas. Representa cerca del 20% del comercio mundial y genera el 60% de la inversión extranjera directa a escala global. Sin embargo, son transacciones que, por sus características peculiares (intangibilidad, invisibilidad y transitoriedad), no cuentan aún con una definición universalmente concordada, y necesitan de mayor transparencia, particularmente en América Latina, donde se constata una “falta de estadísticas adecuadas y escasez de estudios de diagnóstico y su impacto económico social” (ALADI 2004, p.2).

Es probable que estos aspectos hayan influido en la fuerte controversia observada entre países desarrollados y países en vías de desarrollo (PVD) desde que el comercio de servicios fuese introducido por vez primera como tema de negociación en el seno del GATT³⁵ en 1986 (Ronda Uruguay). Desde entonces, los primeros han presionado por lograr la máxima liberalización de los sectores de servicios en los PVD, en el menor tiempo posible; y estos últimos han tratado de resistir el embate, aunque vienen “perdiendo la

³⁵ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT por sus siglas en inglés.

contienda” quizás no tanto por la presión de los países desarrollados, sino más bien por su propia y extendida convicción en las supuestas ventajas del libre comercio.

En todo caso, son los países desarrollados los que más provecho han sacado de las ventajas comparativas que poseen en el comercio de servicios. Se estima que este sector genera más del 65% del valor agregado de los bienes de exportación de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y un 70% de su nivel de empleo. Los países en desarrollo también registran algunas ventajas en la provisión internacional de servicios, principalmente en el sector turismo que explica el 35% de las exportaciones de servicios de estos países (ALADI, 2004).

El sector servicios en China

En el contexto de su adhesión a la OMC, China tuvo que liberalizar la inversión extranjera en varios sectores de servicios. Por ejemplo, en un plazo de cinco años a partir de su adhesión a dicho organismo, tenía que suprimir todas las restricciones geográficas a la inversión extranjera en telecomunicaciones. Contrajo similares compromisos de liberalización en los sectores de la banca y seguros; sin embargo, no los ha cumplido.

En la presentación de su XI Plan Quinquenal (2006-2011), China anunciaba –en respuesta a las exigencias de la OMC– su decisión de abrir de manera gradual el sector servicios (seguridad, telecomunicaciones, minorista, logística, turismo y entretenimiento) a los inversionistas extranjeros. Sin embargo, precisó que en algunos sectores, como bancos y seguros, no se permitiría la participación de las empresas de capital totalmente extranjero, debiendo la contraparte china mantener el control principal de las empresas mixtas (Joint Ventures)³⁶. Asimismo, en mayo y julio de 2007, se dictaron medidas que imponen mayores restricciones a la inversión extranjera en el sector inmobiliario de ese país, como por ejemplo la prohibición de seguir obteniendo financiación extranjera. Es decir, en el sector servicios, al igual que en sus demás sectores productivos, la regulación del capital extranjero constituye una política de Estado en China.

³⁶ Cf. INTERCHINA: Resumen del Programa del Undécimo Plan Quinquenal Chino (2006~2010) para la Utilización de la Inversión Extranjera, promulgado el 9 de noviembre de 2006 ([www. InterChinaConsulting.com](http://www.InterChinaConsulting.com)).

Durante 2008, el comercio total de servicios (exportaciones más importaciones) de China³⁷ se elevó a US\$ 337,000 millones aproximadamente, y este país se ubicó en el quinto puesto en el ranking mundial de países exportadores de servicios³⁸. En el ámbito de los PVD, China se convirtió en el primer exportador de “servicios comerciales”³⁹ el año 2003. 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)⁴⁰. 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.

La negociación del comercio de servicios

A diferencia del TLC firmado entre Chile y China, las negociaciones para un tratado de libre comercio entre Perú y China 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 sectores⁴¹. “Este enfoque, basado en la noción de “progresividad”, surgió en la Ronda Uruguay, como instrumento por el que se pretendió no afectar la sensibilidad de muchos países en desarrollo y tiene a los compromisos específicos como elementos centrales” (ALADI 2004, p.36). Se trató de una opción prudente para el Perú tomando en cuenta las ventajas estructurales de China en el comercio internacional de servicios. 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.

³⁷ Excluye los servicios ofrecidos por el gobierno.

³⁸ Según información del MOFCOM, reproducida por el Instituto Español de Comercio Exterior el 07/05/2009 (www.icex.es).

³⁹ “Esta categorización abarca algunos servicios estructurales (comunicaciones y financieros), de apoyo a las empresas (informáticos y conexos), y de prestación directa (salud, construcción y entretenimiento)”. ALADI (2004), p.8.

⁴⁰ Según fuentes oficiales de cada país, la participación del comercio de servicios en el comercio total fue de 9.9% en China y más de 15% en el Perú (MINCETUR, 2007b).

⁴¹ En contraposición, el enfoque de “listas negativas” (Top-down) consiste en liberalizar todos los servicios y listar solo aquellos que no son objeto de liberalización.

En el capítulo de Servicios del TLC se señala de manera explícita que éste no se aplica a: contratación pública, servicios aéreos, servicios financieros⁴², y subsidios o donaciones otorgados por una Parte, incluyendo los préstamos, garantías y seguros que cuenten con apoyo gubernamental. Tampoco se aplica a los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales en el territorio de una Parte.

Si bien se trata de excepciones al principio de cobertura universal que generalmente están previstas en las negociaciones internacionales de servicios, estas parecen recoger los intereses de los negociadores chinos, más que los de la parte peruana, pues se condicen con la significativa participación del Estado chino en su economía, frente a la marcada desregulación de mercados que prevalece en el Perú. Las mismas excepciones están presentes en el TLC de servicios entre Chile y China.

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)⁴³ en el marco de la OMC.

En el TLC se negociaron los siguientes grados o niveles de compromisos:

- 1) Sin restricciones o libre acceso (*none*),
- 2) No se establece compromisos; es decir, el país se reserva una política discrecional (*unbound*),
- 3) Se aplican determinadas restricciones (*other*).

⁴² Excepto por la lista de compromisos específicos de servicios financieros contenida en las Listas de Compromisos Específicos.

⁴³ GATS por sus siglas en inglés, fue suscrito en el seno de la OMC en abril de 1995.

Se contemplaron los siguientes tipos de compromisos:

COMERCIO DE SERVICIOS: TIPOS DE COMPROMISOS

Acceso a mercados	Cada parte se compromete a otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de la otra parte un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su lista de compromisos. Ejemplos de restricciones de acceso a mercados: Limitaciones al número de proveedores, limitaciones al número total de personas que pueden ser empleadas, limitaciones a la participación del capital extranjero.
Trato Nacional	Cada parte se compromete a eliminar cualquier medida que busque favorecer al proveedor nacional frente al proveedor de la otra parte. Ejemplos de restricciones en el trato nacional: Tributos discriminatorios, requisitos de contenido local, discriminación en compras gubernamentales.
Compromisos Adicionales	Las partes podrán negociar compromisos con respecto a medidas que afecten al comercio de servicios pero que no estén sujetas a consignación en listas de compromisos.

El TLC incluyó los cuatro modos de suministro de servicios contemplados en el AGCS.

MODOS DE SUMINISTRO DE SERVICIOS

Modo 1	Comercio transfronterizo, cuando el servicios fluye del territorio de la parte "A" al territorio de la parte "B"
Modo 2	Consumo en el extranjero, cuando el servicio se otorga en el territorio de la parte "A" a una persona del territorio de la parte "B". Por ejemplo, los servicios de turismo.
Modo 3	Inversión en servicios o presencia comercial, cuando la oferta de un servicio en el territorio de la parte "A" implica la inversión o instalación en ese territorio de un inversionista proveniente de la parte "B".
Modo 4	Presencia o movilidad temporal de personas, cuando una persona del territorio de la parte "A" se traslada temporalmente al territorio de la parte "B" para brindar un servicio.

Resultados:

El Modo 3 o presencia comercial, es uno de los que más controversia ha desatado entre países desarrollados y PVD en las negociaciones para liberalizar el comercio de servicios en el marco de la OMC. Los países desarrollados han presionado para que estos últimos liberen el mayor número de subsectores a la participación de empresas y proveedores de servicios extranjeros. Ello implica eliminar sus regulaciones nacionales en términos de, por ejemplo, límites a la participación del capital extranjero, o requisitos de desempeño. Según algunas estimaciones, las empresas transnacionales controlarían 80% del comercio de los servicios en la actualidad, y más de 90% de los servicios de infraestructura, como los servicios financieros, de la construcción, la informática y las telecomunicaciones⁴⁴. Asimismo, según la OMC, el Modo 3 explica más del 50% del comercio mundial de servicios cubierto por el AGCS⁴⁵.

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. Desde la perspectiva del Perú, la estructura propuesta por China era inconsistente ya que habría disciplinas, como por ejemplo el trato nacional, que estarían presentes en ambos capítulos y no se podría definir cuál aplicaría a la inversión en servicios.

Finalmente, prevaleció la propuesta china de tratar los cuatro modos de suministro de servicios en el capítulo de servicios, lo cual resulta coherente con el enfoque que prevalece en el AGCS. Así, el Perú tuvo que dejar de lado el esquema 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 del TLC Perú-China, 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

⁴⁴ Cf. Red del Tercer Mundo, en http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=2862.

⁴⁵ Ver al respecto ALADI (2004).

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 por parte de las empresas o individuos está limitado a un período de entre 40 y 70 años.

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	<ul style="list-style-type: none"> - Libre acceso (None). - No se asume compromisos (Unbound). - Se aplican determinadas restricciones (Other).
Tipos de compromisos	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a mercados. - Trato nacional. - Compromisos adicionales.
Modos de suministro de servicios	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Modo 3: Límites de acceso a mercados y trato nacional. - 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 a 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. • Modo 4: Límites de acceso a mercados y trato nacional. - Ambos países no otorgarán tratamiento especial a los trabajadores.
Compromisos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - 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

Tanto en acceso a mercados como en trato nacional el Perú 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, directa o indirectamente, 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. Asimismo, se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida concordante con derechos o preferencias a minorías socialmente o económicamente desheredadas y grupos étnicos. Se hace similar reserva en lo referente a determinados servicios sociales (seguridad social, educación y formación pública, salud, cuidado de los niños, entre otros). En ambos casos se precisa a pie de página que estas reservas no se aplicarán a los subsectores y modos de suministro comprometidos por el Perú en su Lista de Compromisos del AGCS de 1994 y sus modificatorias.

El Modo 4 (movimiento de personas físicas), es otra fuente de controversia entre países desarrollados que tratan de poner barreras a la llegada de trabajadores provenientes del tercer mundo, y países en desarrollo que buscan una mayor flexibilidad en la aceptación de sus ciudadanos en el mercado de trabajo de los primeros. Este es un tema en el que no se han producido mayores avances en las negociaciones internacionales de comercio de servicios. Según la OMC, el Modo 4 explica apenas entre 1% y 2% del comercio mundial de servicios cubierto por el AGCS⁴⁶.

Tanto en la sección de límites de acceso a mercados como en la de trato nacional, China no establece compromiso alguno en el Modo 4 (*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 el Modo 4, salvo lo señalado en el referido Capítulo 9, y ha consignado esta restricción en la sección de acceso al mercado, que se extiende por ende al trato nacional.

⁴⁶ Ver al respecto ALADI (2004).

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 extranjeros⁴⁷, 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.

El referido Anexo 7 del TLC, Compromisos para la *Entrada Temporal de Personas de Negocios*, muestra una mayor flexibilidad de parte del Perú. China deja explícitamente señalado lo que entiende por “transferencia intra corporativa”, limitándola a los trabajadores de mayor rango de una empresa (manager, ejecutivos y especialistas); en cambio, el Perú no hace precisión alguna. China permite el ingreso de trabajadores “por un período inicial de hasta 3 años”, en cambio el Perú permite “Hasta un año, renovable durante períodos consecutivos, el número de veces que sea solicitado, hasta cuando se mantengan las condiciones que motivaron esta concesión” (la traducción es nuestra). Solo como referencia, mencionemos que las corporaciones chinas que invierten en África “importan” a sus connacionales para trabajar en sus empresas; por ende, necesitan que el país anfitrión tenga un marco legal flexible en materia de ingreso de trabajadores extranjeros.

En lo concerniente a los COMPROMISOS ESPECÍFICOS, cada país inscribió en su Lista diez categorías o sectores de servicios: servicios a las empresas, comunicación, construcción, servicios de distribución, educación, servicios medioambientales, servicios financieros, servicios sociales y de salud, turismo, recreación y deportes, y transporte. Ambos países excluyeron de sus listas de compromisos el Sector 8: Servicios sociales y de salud. Asimismo, según nuestros cálculos, ambos países coincidieron en inscribir en sus listas de compromisos 41 partidas CPC⁴⁸ 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.

⁴⁷ Decreto Legislativo N° 689 publicado el 05/11/1991.

⁴⁸ CPC: Partidas de la lista de las Naciones Unidas “Clasificación Central Provisional de Productos”.

En el sector de servicios recreacionales, culturales y deportivos, el Perú inscribió cinco subsectores, y China uno. En el sector servicios de turismo y viajes relacionados, el Perú inscribió 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. Por ejemplo, en el subsector 1.B: *Ordenador y servicios relacionados*, el Perú incluyó en su lista todo el CPC 84, en cambio China lo restringió a seis subpartidas. Se trata de un subsector de particular importancia para el desarrollo tecnológico de cualquier país y en el cual obviamente China nos lleva bastante ventaja. Lo mismo ocurre en el subsector 1.C: *Servicios de investigación y desarrollo*, el Perú incluyó en su lista todo el CPC 85, en cambio China lo restringió a una subpartida. En el sector servicios de transporte, cada país inscribió seis subsectores; sin embargo, el Perú inscribió 26 subpartidas, y China solo la mitad (13 subpartidas).

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 Estudio Conjunto de Factibilidad para un Tratado de Libre Comercio entre China y Perú (MINCETUR, 2007b), 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.

Al margen de ello, debe insistirse en que las negociaciones en esta materia deben sostenerse en los principios de la liberalización progresiva y en el derecho de los Estados a la regulación de sus economías. El Perú tendrá que seguir muy de cerca las externalidades negativas que puedan presentarse durante la implementación del TLC en comercio de servicios a fin de introducir los ajustes pertinentes.

3.3. Inversiones

El análisis de las negociaciones y de los resultados alcanzados en materia de inversiones en el TLC Perú-China, debe tomar como necesaria referencia la política de tratamiento al capital extranjero que China practica en su territorio, así como las restricciones que este país ha impuesto en su adhesión a los acuerdos internacionales de protección recíproca de inversiones.

El tratamiento a la inversión extranjera en China

Como parte de sus reformas económicas, China adoptó medidas que han buscado facilitar el flujo de IED hacia su territorio; éstas han ido desde el establecimiento de diversas áreas geográficas que otorgan un tratamiento tributario preferencial a la inversión extranjera, hasta un marco legal que se ha flexibilizado con el devenir de los años, aunque sin llegar a funcionar todavía según las exigencias de la OMC.

En este contexto, desde 1992 China abrió sus ciudades a lo largo de las fronteras, y estableció 15 zonas consolidadas, 49 Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico (ETDZ por sus siglas en inglés), y 53 Zonas de Desarrollo Industrial de Nueva y Alta Tecnología⁴⁹. Desde 1990, estableció 15 zonas francas para reforzar el proceso de exportación de las industrias, siete de las cuales están localizadas en zonas económicas especiales (SEZ por sus siglas en inglés) y cinco en las ETDZ. Asimismo, desde 1999 estableció 38 zonas exportadoras para promover la inversión extranjera orientada a la exportación, la mayoría de las cuales se localiza en las ETDZ.

En general, todas estas zonas económicas especiales tienen una mayor flexibilidad para el uso de fondos extranjeros, importación de tecnología extranjera y el manejo de la cooperación extranjera. Los inversionistas extranjeros que operan en estas zonas se siguen beneficiando, hasta el presente, de un tratamiento preferencial en algunos campos.

China ha establecido un marco legal que busca incentivar la llegada de inversión extranjera; sin embargo, ésta se encuentra estrictamente regulada. Según la *Provisional Regulation for Guiding the Direction of Foreign Investment*, emitida en 1995 y vigente hasta hoy, el Estado clasifica la inversión extranjera en cuatro categorías: alentada (o favorecida), permitida, restringida y

⁴⁹ Ver al respecto China Council for the Promotion of International Trade: *China Business Guide 2006*; CCPIT, 10/01/2007, en www.english.ccpit.org

prohibida. Son alentados y permitidos los proyectos asociados a la expansión de la capacidad exportadora, la introducción de nuevas tecnologías, la mejora de la utilización de los recursos locales, que promuevan el desarrollo de las regiones del centro y oeste del país. Son considerados restringidos o prohibidos aquellos proyectos que compiten con la producción nacional o con monopolios estatales, realizan un uso extensivo de los recursos escasos o ponen en riesgo la seguridad nacional o medioambiental⁵⁰.

Según los compromisos asumidos en su adhesión a la OMC, China ha suprimido reglamentos administrativos que estaban en desacuerdo con las reglas de dicha organización, particularmente en lo referente al trato nacional. Sin embargo, se sigue prohibiendo la participación de inversionistas extranjeros en la explotación de recursos mineros “importantes y no renovables”. Asimismo, las compañías extranjeras tienen restringido invertir en industrias “estratégicas y delicadas” relacionadas con la seguridad económica nacional⁵¹. Por tanto, al margen de las declaraciones oficiales, la producción de minerales metálicos y su industrialización es controlada de manera casi absoluta por las principales empresas del Estado.

Desde 1997, China modificó en tres ocasiones la guía de industria para inversionistas extranjeros a fin de canalizar una inversión extranjera que sirva al objetivo nacional de reestructuración industrial. En tal sentido, ha buscado direccionar la inversión extranjera hacia nuevas industrias de alta tecnología, especialmente en electrónica, biología, petroquímica y medicamentos. Asimismo, ha tratado que dicha inversión se canalice hacia las zonas más pobres del interior del país⁵².

En noviembre del 2007, el gobierno de China presentó una nueva guía de industrias abiertas a la inversión extranjera; es decir, industrias en las cuales había estado prohibido o restringido el ingreso de las empresas extranjeras. En el caso del sector manufacturero, que se encuentra abierto a la inversión extranjera en alta tecnología, manufactura de equipo y en industrias de materiales nuevos, no se alentará la inversión extranjera en las industrias manufactureras tradicionales en las cuales China ya tiene “tecnologías maduras y una capacidad de producción relativamente fuerte”⁵³.

⁵⁰ Cf. CONAPRI (2006).

⁵¹ Ver al respecto . www.spanish.people.com.cn.

⁵² *Ibid*.

⁵³ Cf. China Council for the Promotion of International Trade (2007): Op. cit.

Hasta fines del 2007, China otorgó a las empresas con inversión extranjera un trato más favorable que el trato nacional en sus políticas impositivas. Los programas de incentivos fiscales toman como referencia, principalmente, el monto de la inversión efectuada, el aporte tecnológico, el potencial de exportación, la ubicación geográfica, entre otras variables que contribuyan al desarrollo económico del país. Es decir, China aplica criterios de desempeño al capital extranjero que invierte en su territorio.

En el caso del Impuesto a la Renta de las sociedades, se aplicaba una tasa de 15% a las empresas con inversión extranjera ubicadas en las SEZ o que desarrollaban actividades manufactureras en las ETDZ. Las empresas manufactureras con inversión extranjera situadas en antiguos distritos urbanos de las ciudades en las que estaban situadas las SEZ o ETDZ pagaban una tasa de 24%. La tasa del impuesto variaba según la ubicación geográfica de la empresa con inversión extranjera, buscando direccionar la inversión hacia las zonas central y oeste del país (OMC, 2008).

Estas tasas preferenciales estaban por debajo de la tasa del 33% que pagaban las empresas nacionales. A partir del 1 de enero de 2008, entró en vigencia la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades, según la cual todas las empresas, incluidas las de inversión extranjera, están sujetas a una tasa uniforme del 25%. Sin embargo, siguiendo el principio de “anterioridad”, las tasas preferenciales seguirán aplicándose a las inversiones extranjeras, en determinados sectores y proyectos, efectuadas antes de la promulgación de la referida Ley (16 de marzo de 2007), hasta por un período de cinco años (2008-2012). Asimismo, los incentivos fiscales continuarán, pero esta vez serán de aplicación general, para nacionales y extranjeros⁵⁴.

Los beneficios tributarios y fiscales que China otorga a las empresas con inversión extranjera es un tema que no podemos perder de vista, pues estas mismas empresas han cobrado un rol preponderante en las exportaciones chinas; es decir, son las que nos venden sus productos. Entre 1986 y 2000, la participación de estas empresas en las exportaciones totales de China aumentó de 2% a 48%⁵⁵, tendencia que ha continuado con el transcurrir de los años. Este rol protagónico se ha dado sobre todo en el campo tecnológico: durante 2005, las empresas con inversión extranjera fueron responsables del 88% de las exportaciones de alta tecnología⁵⁶.

⁵⁴ Ver al respecto OMC (2008).

⁵⁵ Cf. UNCTAD (2002).

⁵⁶ Según Brown (2008).

Los convenios de protección a la inversión extranjera

Como parte de su política de atracción del capital extranjero, en 1990 China suscribió el Convenio del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), organismo que forma parte del Grupo del Banco Mundial, y constituye un centro de conciliación y/o arbitraje internacional donde se ventilan las controversias o disputas relativas a inversiones que puedan surgir entre Estados e inversionistas. Sin embargo, China se ha adherido al CIADI con reservas, prerrogativa que solo puede tomarse una economía con la trascendencia mundial que caracteriza actualmente a este país. China ha restringido su sometimiento al arbitraje del CIADI a la sola fijación de una indemnización en casos de expropiación.

Esta restricción impuesta por China, está presente en todos los Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones Extranjeras (APPRI), o *Bilateral Investment Treaties* (BIT), que China ha firmado con diversos países. Como su nombre lo sugiere, los APPRI tienen como principal objetivo otorgar a los inversionistas extranjeros el consentimiento para que, en caso de controversias con el Estado anfitrión, puedan acudir al arbitraje internacional. En consecuencia, China rompe con dicho esquema, pues limita las prerrogativas del CIADI a la sola determinación del monto de indemnización a ser pagado en caso de producirse una expropiación. De producirse alguna otra infracción a las obligaciones contenidas en los APPRI, el inversionista extranjero tendrá que acudir a los tribunales chinos, los que aún no funcionan bajo estándares internacionales⁵⁷. Así, resulta prácticamente imposible acudir al arbitraje internacional contra China.

Las reservas que China ha impuesto en su adhesión al CIADI (Tratado de Washington), y que han sido recogidas en los APPRI que ha firmado, reflejan una etapa concreta del desarrollo internacional de China, durante la cual ha jugado fundamentalmente el rol de receptor de capitales. Durante esta etapa, que se prolonga hasta mediados de la presente década, China tomó

⁵⁷ "En general, los procedimientos de la corte son lentos y burocráticos. Muchos jueces y funcionarios de la corte están mal entrenados, siendo a menudo susceptibles a la corrupción y el proteccionismo local. [...] Además, el partido comunista y representantes gubernamentales a veces incluso interfieren en decisiones del tribunal. No es inusual que un juez no desee ofender a un personaje de la economía local o a un hombre de negocios "con conexiones especiales" con las autoridades locales. Ello es más evidente en las áreas rurales, mientras en las ciudades más grandes y centros comerciales como Beijing, Shanghai o Shenzhen los tribunales son por lo general más profesionales e imparciales en sus decisiones", ATRADIUS (2008), p.9.

la decisión soberana de limitar la injerencia de organismos internacionales en las controversias que pudiesen surgir con inversionistas extranjeros en su territorio. Esta decisión también afectaba potencialmente a los inversionistas chinos en el extranjero, pero toda vez que sus inversiones no eran significativas, ello no preocupó mayormente a China.

Sin embargo, desde 2004 las cosas han cambiado. China comienza a asumir un rol más activo y sostenido en los flujos de inversiones directas hacia el resto del mundo, y por ende necesita proteger sus inversiones en el exterior. Al mismo tiempo, los países que más invierten en China han acentuado sus “sugerencias” para que China levante las restricciones que ha impuesto a las prerrogativas del CIADI. Ello ha determinado un cambio sustancial en al menos dos de los APPRI que China ha firmado o renegociado durante los últimos años, en los cuales se ha incluido el consentimiento incondicional por parte de ambas partes para ventilar en organismos como el CIADI cualquier controversia entre un inversionista y la otra Parte Contratante. Así ha ocurrido en los APPRI que China ha firmado con los Países Bajos, en vigor desde el 1 de agosto de 2004, y con España, en vigor desde el 1 de julio de 2008⁵⁸.

El capítulo de inversiones en el TLC Perú-China

La inclusión del tema de inversiones en las negociaciones comerciales entre Perú y China se produjo, fundamentalmente, por la insistencia del Perú. Desde la I Ronda, China dejó sentado que no creía necesario hacer modificación alguna al APPRI vigente entre ambos países desde el 9 de junio de 1994. China argumentó que en ninguno de los acuerdos de libre comercio que había firmado o negociado hasta entonces, había incluido un capítulo de inversiones. Incluso en la II Ronda (3 - 7 de marzo de 2008), China solicitó que la mención sobre “garantizar un ordenamiento jurídico seguro para las inversiones” se borre del preámbulo del TLC pues sólo se estaba negociando el comercio de mercancías y servicios. Se trataba de una lógica distinta a la seguida por Estados Unidos, país que en los TLC que ha negociado siempre ha incluido una copia casi fiel del Capítulo XI sobre Inversiones del Tratado de Libre Comercio en América del Norte-TLCAN (NAFTA por sus siglas en inglés)⁵⁹.

⁵⁸ El APPRI entre China y España del 2005, deja sin efecto el que estuvo vigente hasta ese entonces, firmado el 6 de febrero de 1992.

⁵⁹ Ver al respecto Torres y De Echave (2005).

Sin embargo, Perú insistió en que se incluyese un capítulo sobre Inversiones y presentó una propuesta en mayo de 2008 que se basó en el APPRI de 1994. Al menos en parte, la oposición de China venía por el lado siguiente: al incluirse un capítulo sobre inversiones, se tenía que tener en cuenta su relación con el Capítulo de Servicios, con lo cual China no estaba de acuerdo. Sin embargo, ya en la IV Ronda se había alcanzado una salida aparentemente “salomónica”: China aceptaba la inclusión del capítulo de Inversiones, pero éste comprendería a todos los sectores en general: 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.

Esta resistencia inicial de China a incluir las inversiones en las negociaciones del TLC no debe ser interpretada como una falta de interés en proteger sus inversiones en el Perú: China nos aventaja ampliamente en la exportación de capitales y por ende era la más interesada en renegociar un acuerdo en este campo. Su renuencia inicial se explica porque un acuerdo en materia de inversiones limita también su política de control de los capitales que llegan a su territorio. El avanzar por etapas y disciplinas -primero comercio, luego servicios y finalmente inversiones-, tomándose el tiempo que considere necesario, es un esquema que China viene aplicando en los TLC que ha negociado con otros países del mundo, incluido Chile el primer país latinoamericano con el que firmó un TLC.

Es bajo estos criterios que debe ser entendido el capítulo de inversiones; es decir, como un acuerdo que se ha firmado con un país que nos aventaja ampliamente en materia de inversiones y servicios, pero que al mismo tiempo se respalda en su singular importancia en la economía mundial para practicar una versión bastante restringida del libre mercado, particularmente en la regulación del capital extranjero. Ello explica porqué algunos tratamientos al capital extranjero que el Perú aceptó en los TLC firmados con EE.UU. y Chile (“requisitos de desempeño”, por ejemplo), se han excluido del TLC con China si restringían la decisión soberana de este país para controlar y regular la IED que llega a su territorio. De otro lado, también explica porqué nos queda la sensación de que el capítulo de inversiones recoge principalmente los intereses de China.

Resultados:

El capítulo de Inversiones del TLC Perú-China 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 APPRI suscrito por ambos países en 1994, el cual ya protege de manera recíproca sus 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*”⁶⁰. 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*”. Este concepto tiene varias interpretaciones, desde el bastante subjetivo “prestigio” que podría haber alcanzado una empresa, pasando por la diferencia entre valor en libros y valor de mercado de una empresa, hasta el efecto económico que resulta de los procesos de reorganización, fusión y absorción de empresas. Sobre todo en esta última acepción, debe tenerse cuidado con las implicancias tributarias que se derivan de dichas decisiones empresariales y el riesgo de que el inversionista extranjera no quiera asumir sus obligaciones tributarias amparándose en una supuesta “expropiación indirecta”. Esta forma discrecional de entender el concepto de inversión beneficia principalmente al país que más exporta capitales, y puede llevar por ejemplo a una restricción de la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos (*know-how*) desde China hacia el Perú.

⁶⁰ Esta definición de inversión es incluso más amplia que la que España aceptó en el APPRI que renegó con China en 2005.

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, know-how y procesos tecnológicos, así como good-will.
126	Se incorpora un 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 practica 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

En cuanto a lo que China entiende por inversionistas, se ha incorporado una tercera definición: "entidades jurídicas no establecidas de conformidad con las leyes de la República Popular China pero efectivamente controladas, por personas naturales, tal como se define en el subpárrafo (b)(i)⁶¹ o por entidades económicas, tal como se definen en el subpárrafo (b)(ii)⁶² "que hayan realizado

⁶¹ Personas naturales que tengan nacionalidad de la República Popular de China de conformidad con sus leyes.

⁶² Entidades económicas establecidas de conformidad con las leyes de la República Popular China y domiciliadas en el territorio de la República Popular China.

una inversión en el territorio de la otra Parte. Esta definición de inversionistas no está presente en el APPRI de 1994 e implica que el TLC bajo análisis protegerá incluso a las empresas de países distintos a China, siempre que se encuentren efectivamente controladas por inversionistas chinos.

La inclusión de esta definición adicional de lo que China entiende por inversionistas, refleja el cambio que ha experimentado este país entre el APPRI de 1994 y el TLC suscrito con el Perú en abril de 2009: Cuando se firma el APPRI, China era una economía cuya presencia internacional se daba casi exclusivamente en el terreno comercial; en cambio, actualmente China también viene incursionando con fuerza en la exportación de capitales y por ende trata de proteger sus intereses en el resto del mundo. Recordemos que la mayor parte de la IED china que llega a América Latina se dirige hacia paraísos fiscales, desde donde es reorientada con la bandera de estos países. Por tanto, 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.

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 consecuencia, 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.

El “trato nacional”⁶³ que debe otorgarse a los inversionistas está presente tanto en el APPRI como en el TLC (Artículo 129). Este último incorpora además como reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que otorgue trato diferencial a minorías social o económicamente desfavorecidas y a grupos étnicos⁶⁴. Sin embargo el Artículo 130 (Medidas Disconformes), congela cualquier medida discriminatoria ya existente, y sus modificatorias, contrarias al trato nacional. Así, este principio se ha visto bastante restringido en el TLC; ello implica -por ejemplo- que los inversionistas peruanos no podrán reclamar sobre el trato privilegiado que el Estado chino otorga a las empresas de ese país, en buena parte bajo el control del sector público. Toda vez que el Perú ha incorporado el principio del trato nacional incluso en su Constitución Política⁶⁵, podría concluirse que estas “medidas disconformes”⁶⁶ se incluyeron a exigencia de China.

En cuanto al trato y protección de las inversiones, el Artículo 132 del TLC incluye el principio del “nivel mínimo de trato”, el cual ya está implícito en el párrafo 1, Artículo 3, del APPRI de 1994, referente al Trato Justo y Equitativo y a la Protección de las inversiones. Según este principio, las inversiones e inversionistas de las partes contratantes deben ser tratados por lo menos conforme a lo establecido en el derecho internacional.

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 EE.UU. ha firmado en la región desde que fuera introducido en el TLCAN. Esta forma tan difusa de entender la expropiación rompe con el espíritu que tradicionalmente le ha asignado la legislación internacional, cuál es el de proteger la propiedad privada de extranjeros contra medidas abiertas y concretas de incautación por parte del Estado anfitrión. En la práctica, la “expropiación indirecta” ha venido siendo interpretada según las conveniencias del inversionista extranjero⁶⁷.

⁶³ Según este principio, cada Parte otorgará a los inversionistas e inversiones de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios inversionistas y a las inversiones de esto últimos.

⁶⁴ Minorías incluye comunidades campesinas; grupos étnicos significa comunidades indígenas y nativas.

⁶⁵ La actual Constitución Política del Perú señala lo siguiente en su Artículo 63: “La inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones”.

⁶⁶ Las “medidas disconformes” son aquellas disposiciones o medidas nacionales que son incompatibles con las obligaciones que resultan de un tratado comercial, y cuya continuidad será permitida solo si así es mencionado en el referido tratado.

⁶⁷ Ver al respecto Torres y De Echave (2005).

No obstante, tanto en el TLC (Artículo 133) como en el APPRI, se señala que la expropiación podría darse si se reúnen las siguientes condiciones: a) por el interés público; b) en virtud de un procedimiento legal interno; c) sin discriminación; y d) a cambio de compensación.

La transferencia de las inversiones y de las ganancias obtenidas está garantizada tanto en el APPRI como en el TLC (Artículo 135); sin embargo, este último restringe dicha garantía al establecer que la transferencia puede ser evitada en los siguientes casos, entre otros: bancarrota, insolvencia, o protección de los derechos de los acreedores; emisión, comercio, u operación de valores, futuros, opciones o derivados; garantía del cumplimiento de órdenes o fallos en procedimientos judiciales o administrativos.

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. Asimismo, ambos acuerdos facultan a que la controversia pueda ser sometida a foros internacionales; sin embargo, esta posibilidad está restringida. Veamos.

En el APPRI de 1994, el inversionista no puede recurrir al arbitraje internacional si previamente sometió su controversia ante el tribunal competente de la Parte receptora de la inversión; es decir, son alternativas excluyentes. En tanto que en el TLC, el inversionista puede acudir al arbitraje internacional solo después de haber sometido la controversia a los tribunales de la Parte receptora de la inversión. En ambos acuerdos se trata de una reivindicación de la soberanía de los fueros locales, a la cual el Perú ha renunciado en los TLC firmados con EE.UU. y Chile, pero que China sigue manteniendo, aunque tiende a flexibilizar su posición.

Es más, como ya fue subrayado líneas arriba, los acuerdos internacionales que China ha firmado para la protección recíproca de las inversiones, incluyendo el APPRI con el Perú de 1994, dejan explícitamente señalado que China acudirá a foros internacionales **solo para negociar el importe de la compensación por expropiación**, mas no para solucionar controversias sobre el conjunto de las obligaciones asumidas en el acuerdo. Solo Holanda desde agosto de 2004 y España desde julio de 2008, han logrado eliminar esta restricción en los Acuerdos que han suscrito o renegociado con China.

En el Artículo 139 del TLC, segundo párrafo, se ha eliminado la frase “que involucra el monto de compensación por la expropiación”, restricción vigente en el tercer párrafo del Artículo 8 del APPRI, que elimina toda posibilidad de que China sea llevada a foros internacionales por motivos distintos a la referida compensación. A primera vista, nos hemos puesto al mismo nivel de lo conseguido por España y Holanda. Sin embargo, esta posibilidad ha sido restringida en la nota a pie de página N° 18, referente al segundo párrafo del Artículo 139⁶⁸, mediante la cual se limita al inversionista peruano la posibilidad de someter a los foros internacionales una controversia con el Estado chino, obligándolo a pasar previamente por un “procedimiento de revisión administrativo doméstico”.

Además de tratarse de una exigencia no recíproca, pues el Perú no la impone al inversionista chino, ella no figura -por ejemplo- en el APPRI que España renegoció con China en noviembre de 2005⁶⁹. Si bien en la adenda al artículo sobre solución de controversias Inversionista-Estado, que se incluyó en junio de 2008, España “toma nota” de la referida exigencia china, se deja sentado lo siguiente: “La República Popular China declara que la duración de dicho procedimiento [de revisión administrativo doméstico] no excederá de tres meses”.

En un documento del MINCETUR, se señala que el APPRI de 1994 “coexistirá con el capítulo de inversiones del TLC”⁷⁰. Sin embargo, la redacción del Artículo 139 del TLC deja abierta la posibilidad de que el inversionista chino denuncie al Estado peruano ante los foros internacionales por el difuso concepto de “expropiación indirecta”, posibilidad negada en el APPRI de 1994. Por tanto, ambos acuerdos se contradecirían entre sí.

De otro lado, el APPRI de 1994 no hace referencia alguna a medidas de carácter tributario; por tanto, debe entenderse que las excluye. De igual forma, 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

⁶⁸ La nota 18 dice lo siguiente: “China requiere al inversionista en cuestión que curse el procedimiento de revisión administrativo doméstico señalado por las leyes y regulaciones de China antes de la sumisión al foro internacional”.

⁶⁹ El APPRI España-China establece dos caminos excluyentes luego de agotada la vía amistosa: los tribunales locales o los foros internacionales. Ver al respecto Pastor (2006).

⁷⁰ MINCETUR: RESUMEN EJECUTIVO. Tratado de Libre Comercio entre Perú y China, publicado el lunes 24 de noviembre de 2008, en www.mincetur.gob.pe

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; claro está, con la restricción impuesta por China según la cual la denuncia del inversionista peruano contra el Estado chino debe pasar previamente por un “procedimiento de revisión administrativo doméstico”.

La evidente contradicción entre señalar que el TLC no se aplicará a medidas tributarias, y la reestructuración de los impuestos aduaneros que en la práctica implica la implementación de dicho acuerdo, queda resuelta cuando en el Artículo 142 se dispone que las “medidas tributarias no incluyen aranceles aduaneros”. Se trata, claro está, de una salida legal, pues en términos teóricos y prácticos el manejo de los aranceles aduaneros cae dentro del ámbito tributario.

Finalmente, resulta interesante subrayar que tanto el APPRI de 1994 como el capítulo de Inversiones del TLC Perú-China no incluyen la prohibición de aplicar “requisitos de desempeño”. Como se señala en Torres y De Echave (2005), los “requisitos de desempeño” brindan la posibilidad de que el Estado receptor de la inversión negocie con el inversionista extranjero a fin de que éste cumpla compromisos y responsabilidades tendientes a privilegiar el desarrollo de un determinado sector económico o asegurar un aporte tecnológico a la economía nacional, entre otros aspectos⁷¹.

Toda vez que el Perú no ha tenido problema alguno en incluir la prohibición de “requisitos de desempeño” en los tratados de libre comercio que ha firmado con EE.UU. y Chile, podemos concluir que fue China la que se opuso a que dicha prohibición se incluyese en el TLC negociado con el Perú, pues ello hubiese restringido su derecho soberano a regular la inversión extranjera que llega a su territorio, aspecto que continúa siendo fundamental en su política de tratamiento al capital extranjero.

Finalmente, no debe perderse de vista lo *sui generis* del capítulo de inversiones en lo referente a la solución de diferencias Inversionista-Estado. Todo reclamo

⁷¹ En el TLCAN se consideran como requisitos de desempeño, entre otros, los siguientes: exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones; transferir a una persona en su territorio, tecnología, proceso productivo u otro conocimiento reservado.

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, o de Propiedad Pública, es decir propiedad de gobiernos provinciales o locales. Según la OCDE (2008), las 10 principales multinacionales chinas con mayor stock de IED le pertenecen al Estado, y más de la mitad de ellas están operando en el sector de recursos naturales.

3.4. Acuerdo de cooperación aduanera

En el marco de las negociaciones del TLC con China, pero sin formar parte de éste, se realizaron tres reuniones para lograr un Acuerdo de Cooperación Aduanera entre Perú y China. Hasta el 30 de agosto de 2008, cuando finalizó la V ronda de negociaciones del TLC, China se había opuesto a la firma de un tal acuerdo.

La firma de un convenio de cooperación aduanera tenía una gran importancia en términos de control del contrabando, de la subvaluación de mercancías y del *dumping*, entre otras malas prácticas comerciales, pues permite un fluido intercambio de información entre las aduanas involucradas. El llegar a un acuerdo bilateral en este terreno resultaba bastante significativo para el Perú, por tratarse de un socio comercial como China, con un historial nada desdeñable de denuncias por prácticas desleales en el comercio internacional.

Resultados:

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 principales⁷²:

- 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.

⁷² “Acuerdo entre el Gobierno de la República Popular China y el Gobierno de la República del Perú referente a la Cooperación y Asistencia Administrativa Mutua en Asuntos Aduaneros”, en www.mincetur.gob.pe

- Intercambio de información sobre: autenticidad de documentos oficiales aduaneros, legalidad de las operaciones de exportación e importación, certificados de origen; y para la correcta determinación de los derechos aduaneros de las mercancías, en particular del valor declarado ante aduanas referido a casos prioritarios de contrabando y fraude comercial.
- A solicitud, la administración requerida deberá realizar una investigación de acuerdo con su ley nacional para obtener información relacionada con un ilícito aduanero dentro de su territorio aduanero, proporcionando a la administración requirente los resultados de dicha investigación y toda la información relacionada.

Como ya lo había adelantado durante las negociaciones, China introdujo determinadas reservas o exclusiones en el referido Acuerdo. Así, se señala que la información, documentos y otros materiales recibidos bajo este Acuerdo serán utilizados sólo para los fines aduaneros (Art. 10°); es decir, no tendrán un fin judicial, y estarán sujetos a las restricciones que puedan ser establecidas por la administración requerida. Además, la asistencia entre las aduanas de ambos países excluye las solicitudes para el arresto o detención de personas, confiscación o detención de la propiedad o devolución de derechos, impuestos, multas o cualquier otro dinero en nombre de la otra Parte (Art. 2°). Asimismo, se señala que en aquellos casos en que, según la opinión de la Parte requerida, la asistencia solicitada infringiera su soberanía nacional, orden público, seguridad u otros intereses nacionales substanciales, o viole los secretos comerciales protegidos legalmente en su territorio, dicha asistencia puede ser rechazada o puede ser proporcionada sujeta a ciertas condiciones (Art. 12°).

Si bien se anunció que las condiciones alcanzadas en este Acuerdo no se encuentran contempladas en ninguno de los 47 Acuerdos de Cooperación Aduanera suscritos por China a la fecha⁷³, ya el 16 de noviembre de 2004 la Comunidad Europea (CE) había aprobado un acuerdo similar con China sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera⁷⁴, el mismo que entró en vigor el 1 de abril de 2005.

El acuerdo con la CE tampoco cubre la asistencia en materia de recaudación de derechos, gravámenes o multas, el arresto o la detención de personas, la incautación y decomiso de bienes. Sin embargo, a solicitud de la autoridad

⁷³ Ver al respecto información publicada en www.andina.com.pe, el 22/10/2008.

⁷⁴ Decisión 2004/889/CE del Consejo de la Comunidad Europea.

requirente, la autoridad requerida adoptará las medidas necesarias para garantizar una vigilancia especial sobre las personas respecto a las cuales existan fundadas sospechas de que están participando o han participado en operaciones contrarias a la legislación aduanera. Asimismo, pueden ser objeto de vigilancia los lugares, los depósitos y las mercancías transportadas, así como los medios de transporte que puedan ser utilizados en condiciones fraudulentas⁷⁵.

Al igual que con el Perú, el Acuerdo entre China y la CE contempla excepciones a la obligación de prestar asistencia, cuando ésta pueda ser perjudicial para la soberanía de las Partes involucradas, el orden público, la seguridad u otros intereses fundamentales.

El acuerdo de cooperación aduanera firmado entre Perú y China, a pesar de las reservas o exclusiones que este país siempre impone, reviste una importancia que está fuera de toda discusión pues se constituye en una herramienta que puede ser utilizada para contrarrestar el comercio desleal, 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 en concreto se refiere a la cooperación sectorial entre las Partes en materia de:

- Intercambio de información y experiencias en asuntos ambientales mineros.

⁷⁵ Ver al respecto <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33309.htm>

- Desarrollo de programas de capacitación y estudios para la gestión sostenible del sector forestal.
- Elaboración de estudios en el uso sostenible de la madera.
- Fortalecimiento de la investigación y las capacidades productivas para el desarrollo de cultivos y el procesamiento de especies hidrobiológicas, bajo el enfoque de pesca responsable.
- Promoción del desarrollo rural sostenible en el sector agricultura, mediante el intercambio de experiencias, la generación de alianzas y la ejecución de proyectos en áreas de mutuo interés.

Este mismo espíritu de cooperación en temas ambientales ya está presente en el “Acuerdo sobre Cooperación Ambiental” firmado entre Perú y China el 15 de agosto de 2000⁷⁶, el mismo que tuvo que esperar 9 años y 5 meses para concretar su primera reunión de coordinación el 18 de enero del 2010.

El concepto de mercado laboral es introducido en solo dos oportunidades. Primero, 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. Segundo, 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 dicho mercado.

Asimismo, el Memorando de Entendimiento en Materia de Trabajo y Seguridad Social, que ambos países firmaron en el contexto de las negociaciones del TLC, se limita al desarrollo de actividades de cooperación en dichos ámbitos, como por ejemplo: intercambio de información, visitas recíprocas de expertos, organización de seminarios y talleres, entre otras.

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 viene negociando (con la Unión Europea por ejemplo). Sin embargo, dicho concepto solo aparece en dos oportunidades en el TLC Perú-China: en el preámbulo, y en el Artículo 152 del Capítulo 12 (“Cooperación”); en ambos casos, se trata de declaraciones bastante generales.

⁷⁶ Cf. http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200008/15/sp20000815_42521.html

Así, 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, particularmente preocupante si tomamos en cuenta la cultura laboral y medioambiental que aún predomina en China y en sus empresas.

En efecto, el modelo de desarrollo seguido por China ha tenido como columna vertebral una paz laboral y social impuesta por el Estado. El único sindicato de trabajadores permitido en China, el ACFTU (*All China Federation of Trade Unions*), está vinculado al Gobierno y ha cumplido un rol pasivo en el objetivo de defender los derechos de los trabajadores.

Según la CIOSL (2005), desde 1980 casi medio millón de empresas extranjeras se han instaurado en China, de las cuales solo un número limitado habría otorgado trabajo decente a los trabajadores; es decir, salario justo, respeto del horario laboral, ambiente adecuado, seguro social, salud y derechos sindicales. En contraste, la mayoría de las empresas habría ofrecido trabajo en condiciones poco adecuadas, lo que implica jornadas de entre 60 y 70 horas a la semana, malas condiciones de higiene, salud y seguridad, además de un salario mínimo de alrededor de US\$ 44 mensuales. A ello se sumaría la prohibición de: organizar sindicatos independientes, convenios colectivos y acciones de protesta como paros o huelgas. Naturalmente, esta situación es posible gracias a la severa disciplina que impone el Estado sobre la masa laboral y la ausencia de organizaciones sindicales libres.

De otro lado, son varios los ejemplos de conflictos sociales que se han generado en diversos países debido a la gestión laboral de las empresas chinas. El Perú no ha sido la excepción con la empresa Hierro Perú, la principal mina de hierro del país, comprada por el grupo chino Shougang Corporation en noviembre de 1992. Con el transcurrir de los años, los conflictos sociales entre la minera, la población y los trabajadores se han agudizado. El despido de trabajadores, las malas condiciones laborales, los problemas salariales, una conducta dilatoria en el trato directo con el sindicato, hostigamiento en contra de los trabajadores por razón de su afiliación sindical, discriminación salarial entre trabajadores en planilla y trabajadores por "contrata", la falta de renovación de equipos y maquinarias, entre otros hechos, han sido denunciados en el accionar de Shougang⁷⁷.

⁷⁷ Ver por ejemplo PLADES (2006), y <http://www.cgtp.org.pe/fedmin/>

En materia ambiental, China es el principal emisor mundial de dióxido sulfúrico, elemento químico que causa la lluvia ácida. Durante 2005, sus emisiones superaron en 27.8% los resultados del año 2000, y la agencia ambiental holandesa señaló a este país como el principal emisor de dióxido de carbono, superando a Estados Unidos durante 2007. Como consecuencia de ello, actualmente un 26% de sus aguas superficiales son totalmente inutilizables, un 62% no puede ser usado para la pesca y un 90% de sus ríos está contaminado a su paso por zonas urbanas⁷⁸.

Durante el 2006, el gobierno chino clausuró 3,176 empresas que contaminaban el medio ambiente, y abrió 28 mil investigaciones por sospechas de excesiva contaminación. Sin embargo, cerca del 60% de las empresas continúan violando las normas de emisiones de dióxido de carbono. Desde el 2006, el gobierno se propuso cerrar las minas ilegales que contaminan y ponen en peligro la vida de sus trabajadores; pero, la corrupción de líderes locales, que se coluden con algunas empresas, no ha permitido alcanzar dicho objetivo⁷⁹.

En el ámbito de sus empresas, *Shougang Corporation* está considerada como uno de los 19 grandes contaminantes en China, y el principal agente contaminante en Beijing. En febrero del 2005, el gobierno decidió la reubicación y reducción gradual de la producción del conglomerado, que tuvo que reubicar sus hornos en la isla de Caoheidian y se comprometió a poner en práctica medidas para evitar seguir dañando el medio ambiente⁸⁰. Sin embargo, *Shougang* no ha replicado este compromiso en el Perú, pues la población de San Juan de Marcona y grupos ambientalistas han denunciado a su subsidiaria Shougang Hierro Perú por contaminar el mar con relaves mineros y desechos químicos.

También en el Perú, el consorcio chino *Zijin*, que en abril de 2007 compró el proyecto *Río Blanco Copper SA* (ex-Minera Majaz S.A.), se ha visto envuelto en serios cuestionamientos por parte de la población aledaña al proyecto (provincia de Huancabamba, Piura), debido al riesgo potencial que éste representa para el ecosistema de la zona. Además, en febrero de 2008, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) sancionó a esta empresa por infringir las Normas sobre Protección y Conservación del Ambiente y el Reglamento de Seguridad e Higiene Minera.

⁷⁸ Cf. http://www.universia.edu.pe/universidades/detalle_articulo.php?id=1596

⁷⁹ Ver al respecto www.planetaazul.com.mx

⁸⁰ Ver al respecto

http://spanish.mofcom.gov.cn/aarticle/reportajeexterior/200507/2005070015744_7.html

Con estos antecedentes, era poco probable que China hubiese aceptado la inclusión de estándares ambientales y laborales en el TLC suscrito con el Perú. La preocupación en este tema no debe limitarse al sector minero. En el sector pesquero, China continúa siendo el principal comprador de la harina de pescado peruana (poco más del 50% de nuestras exportaciones); y en el sector forestal, se sitúa como el principal mercado de destino de la madera peruana, con una participación relativa de 41.9%. China consume el 76% de nuestras exportaciones de maderas semimanufacturadas y cerca de la tercera parte de las exportaciones de madera aserrada⁸¹.

⁸¹ Las cifras cubren el período enero-septiembre del 2009. Cf. ADEX: Boletín Sector Maderas y sus Manufacturas, enero-septiembre 2009.

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 Estudio Conjunto de Factibilidad (MINCETUR, 2007b), 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: productos de cuero (-6.25%), textiles (-2.52%) y confecciones (-1.18%); así como en equipo de transporte y maquinaria eléctrica y no eléctrica (-0.48%), productos de metal (-1.15%) y otros (-0.32%). Se trata pues de sectores potencialmente sensibles frente a los productos chinos.

En un segundo escenario evaluado en el estudio de factibilidad, que excluye tres sectores sensibles de la liberalización arancelaria: confecciones, productos de cuero (principalmente calzados) y textiles, éstos revierten la caída en su producción⁸². Sin embargo, recordemos que 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 (las importaciones superarán a las exportaciones).

Indicadores	Primer Escenario	Segundo Escenario
Ingreso Disponible per Cápita (Var %)	0.60%	0.74%
PBI Real (Var %)	0.70%	0.80%
Balanza Comercial (US\$ millones / PBI)	-0.02%	-0.01%
Consumo Doméstico (Var %)	0.08%	0.43%
Recaudación (US\$ millones / PBI)	-0.30%	-0.18%
Inversión (US\$ millones / PBI)	0.06%	0.14%
Empleo	0.51%	0.81%
Stock de Capital	0.84%	1.04%

Fuente: MINCETUR (2007b)
Elaboración del autor

⁸² En el segundo escenario, los resultados siguen siendo negativos en los sectores: equipo de transporte y maquinaria eléctrica y no eléctrica (- 0.52%), productos de metal (- 1.09%) y otros (- 0.04%).

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 -como ya ha sido subrayado en el presente trabajo- de sus prácticas desleales en el comercio internacional (dumping⁸³, subsidios, sobrevaloración, subvaluación, triangulación). En respuesta a ello, el Perú aplica actualmente alrededor de 30 derechos definitivos de tipo antidumping y compensatorios, así como salvaguardias⁸⁴, 13 de los cuales han recaído sobre productos chinos.

Desde 1995, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (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 y compensatorias específicamente contra productos chinos, derecho que hemos perdido al reconocer a China como “economía de mercado”.

⁸³ El Artículo 2 del Decreto Supremo N° 133-91.EF define el “dumping” de la siguiente manera: “Se considera que una importación se efectúa a precio de “dumping” cuando el precio de exportación del producto de su país de origen o de exportación es menor al valor normal de ese mismo bien o de un producto similar, destinado al consumo o utilización en dicho país en operaciones comerciales normales”.

⁸⁴Según: <http://elcomercio.pe/impres/notas/disminuye-proteccion-industriacional/20091106/365031>

PERÚ: MERCANCIAS PROVENIENTES DE CHINA AFECTAS A DERECHOS ANTIDUMPING DEFINITIVOS

Número	Producto	Tipo	Situación	Año de inicio	Última resolución	Sector	Partida	Antidumping	Canasta	
1	Chalas y sandalias	Antidumping	Vigente	1997	Resolución N° 181-2009 / CFD-INDECOPI	Calzado	6402190000		D	
							6402910000	US\$ 0.62	D	
							6402200000	Sandalias, US\$ 1.64 Chala	D	
							6402999000		E	
							6405100000		D	
							6403999000	US\$ 2.83	D	
							Sandalias, US\$ 4.55 Chala	D		
							6405900000	D		
2	Neumáticos para automóviles, camionetas y camiones	Antidumping	Vigente	2002	Resolución N° 008-2009 / CFD-INDECOPI	Automotriz	401110	Depende de los distintos	A	
							401120	tipos de		
								neumáticos y vehículos		
3	Tejidos tipo "popelina"	Antidumping	Procedimiento de investigación (incluso las partidas que tienen antidumping vigente)	2002-2003. El 2004 se suprime. El 2005 se repone y se vuelve a suprimir	Resolución N° 017-2009 / CFD-INDECOPI	Textil y Confeciones	5210110000	0	D	
								5210210000		
								5210310000		
								5208210000		D
								5208110000		
								5208310000		
								5514210000		
								5512110000	27%	D
								5512190000		
								5514110000		
								5208120000		D
								5208220000	0.435%	
		5208320000								
4	Hilados de algodón bajo las partidas arancelarias 52.05 y 52.06	Salvaguardia	Procedimiento de investigación	2009	Resolución N° 036-2009 / CFD-INDECOPI	Textil y Confeciones	5205	No tiene	D	
									5206	

Número	Producto	Tipo	Situación	Año de inicio	Última resolución	Sector	Partida	Antidumping	Canasta
5	Tejidos tipo popelina para camisería, crudos, blancos o teñidos, mezcla de políester con algodón, donde el políester predomina en peso (mayor a 50%), de ligamento tipo tafetán, con un ancho menor a 1,80 metros, cuyo peso unitario oscila entre 90 gr/m ² y	Antidumping	Vigente	2004	Resolución N° 078-2009 / CFD-INDECOPI	Textil y Confecciones	5513110000	27%	D
6	Tablas bodyboard para correr olas, tablas bodyboard de recreo y tablas kickboard para piscina	Antidumping	Vigente	2000	Resolución N° 132-2009 / CFD-INDECOPI	Manufactura	s.i.	US\$ 15.1 por unidad, US\$ 3.1 por unidad y US\$ 0.4 por unidad	s.i.
7	Tejidos de algodón y tejidos mixtos	Antidumping	Vigente	1995	Resolución N° 135-2009 / CFD-INDECOPI	Textil y Confecciones	5209420000 5513310000 5513410000	[1,34% a 0,43%] [3,21% a 1,58%] [1,82% a 1,30%]	D D D
8	Cierres de cremallera (cierres de metal y cierres de otros materiales)	Antidumping	Vigente	2002	Resolución N° 0371-2009 / CFD-INDECOPI	Textil y Confecciones	5215110000 5515120000 9607110000 9607190000 9607200000	[2,63% a 0,00%] [1,90% a 0,00%] 8,9% 6,4% [9,5% a 6,3%]	D D A A A

Número	Producto	Tipo	Situación	Año de inicio	Ultima resolución	Sector	Partida	Antidumping	Canasta
9	Tejidos de demim (Denim)	Antidumping	Vigente	2006	Resolución N° 072-2009 / CFD-INDECOPI	Textil y Confecciones	5211420000	3.97%	D
10	Tejidos de algodón y mezclas poliéster/ algodón, crudos, blanqueados y teñidos de color entero, de un peso mayor a 170 gr/m ² , fabricados de hilados de algodón cardado y/o peinado, retorcidos o no	Antidumping	Vigente	2005	Resolución N° 150-2009 / CFD-INDECOPI	Textil y Confecciones	s.i.	.89 US\$/Kg a 0.00 US\$/K	D
11	Ollas, sartenes, cacerolas y teteras que tienen como componente principal acero inoxidable	Antidumping	Suprimido	2004 - 30/11/2009	Resolución N° 193-2009 / CFD-INDECOPI	Manufactura	s.i.	Derogado	s.i.
12	Vajilla y demás artículos de uso doméstico, higiene o tocador, de cerámica, excepto porcelana	Antidumping	Suprimido	2004 - 18/10/2009	Resolución N° 165-2009 / CFD-INDECOPI	Minería no metálica	6912000000	Derogado	C
13	Bisagras, fierro o hierro livianas y pesadas, tipo capuchino y fijas, modelo libro, con cualquier acabado	Antidumping	Suprimido	2003 - 24/04/2009	Resolución N° 072-2009 / CFD-INDECOPI	Sidero-Metalúrgico	s.i.	Derogado	s.i.

En esta tercera parte, presentamos 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. Ello nos dará 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. Como veremos a continuación.

1. MINERÍA NO METÁLICA

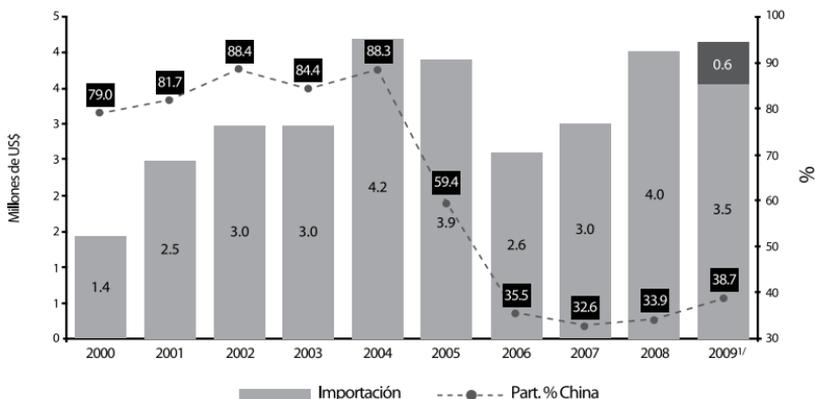
1.1. Vajilla y demás artículos de uso doméstico, higiene o tocador, de cerámica, excepto porcelana⁸⁵

En los últimos nueve años (2000-2008), la importación de vajillas y demás artículos de uso doméstico, higiene o tocador, de cerámica, originaria de China, registró un importante dinamismo al pasar de US\$ 1.4 a US\$ 4.0 millones; es decir un incremento de 184%.

Hacia 2004, las importaciones chinas llegaron a representar poco más del 88% de la importación nacional en esa subpartida arancelaria, lo que motivó la preocupación y las sospechas de los productores nacionales, quienes denunciaron prácticas desleales en este rubro de importaciones. Desde octubre del 2004, el Perú aplicó derechos *antidumping*, lo que explica la declinación del monto de importaciones a partir del año siguiente. A pesar de que la importación proveniente de China retomó un incremento sostenido desde 2007, el cual se mantuvo durante 2009 según nuestras proyecciones, en octubre de 2009 el INDECOPI suprimió los derechos *antidumping* definitivos impuestos a la importación de esta subpartida (Resolución N° 165-2009/CFD-INDECOPI).

⁸⁵ Subpartida: 69.12.00.00.00

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE VAJILLAS DE USO DOMÉSTICO DESDE CHINA
(Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado
 Fuente: www.aduanet.gob.pe
 Elaboración del autor

Debe subrayarse que si bien estos productos chinos están afectos a derechos arancelarios ad valorem de 9.0%, y se les aplicó derechos antidumping hasta muy recientemente, ello no ha impedido su ingreso masivo al país. La eliminación de los derechos antidumping pone en mayor riesgo a la rama de la producción nacional (RPN).

Esta subpartida forma parte del paquete de productos sensibles negociados en el TLC con China⁸⁶, y el Perú logró incluirlo en la canasta "C"; es decir, con una desgravación lineal⁸⁷ en 10 años.

⁸⁶ Ver la relación de productos sensibles en MINCETUR (2007a).

⁸⁷ Los aranceles bajarán en proporciones iguales durante el período de desgravación.

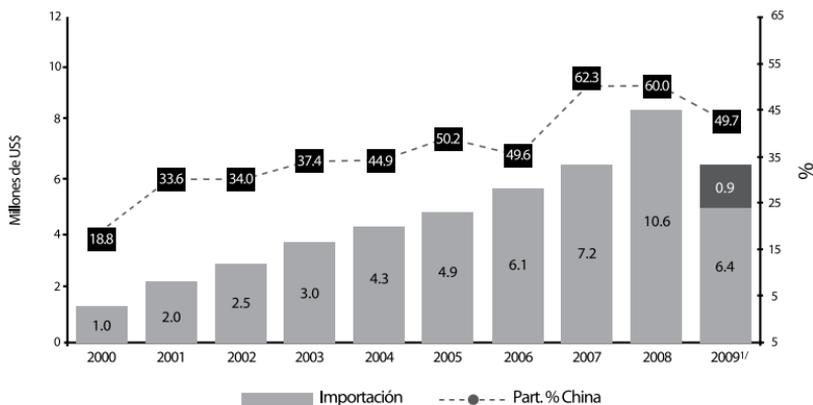
2. METAL-MECÁNICO

2.1. Aparatos electrodomésticos: Licuadoras y extractores⁸⁸

La importación de licuadoras y extractor/exprimidor procedente de China se incrementó en 911% entre 2000 y 2008, al pasar de US\$ 1.0 millones a US\$ 10.6 millones respectivamente.

La importación de estos productos chinos registra un crecimiento sostenido, que si bien se detuvo durante 2009 debido a la menor demanda peruana, ha llegado a representar el 60% de la importación nacional durante 2008.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE LICUADORAS Y EXTRACTORES DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado
Fuente: www.aduanet.gob.pe
Elaboración del autor

En la actualidad, estos productos chinos están afectos con derechos arancelarios ad valorem de 9.0%, que no han impedido su masiva importación. La ausencia de salvaguardias⁸⁹ podría acentuar esta tendencia y junto con ello el riesgo de ocasionar un grave daño a la industria nacional.

⁸⁸ En el presente informe analizamos las subpartidas: 85.09.40.10.00 y 85.09.40.90.00.

⁸⁹ Una medida de "salvaguardia" consiste en restringir temporalmente las importaciones de un producto para proteger a una rama de producción nacional de un aumento de las importaciones de un producto que cause o amenace causar daño grave a esa rama de producción.

Si bien el TLC con China contempla la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia bilateral, éstas quedan restringidas a: 1) la suspensión de la reducción de las tasas arancelarias acordadas en el Tratado; o 2) el aumento de la tasa arancelaria a un nivel que no exceda el menor de la tasa arancelaria de nación más favorecida, y la tasa base establecida en el cronograma de eliminación arancelaria. Estas medidas podrán aplicarse solo durante el período de transición⁹⁰. El TLC excluye de manera expresa las restricciones cuantitativas como una forma de medida de salvaguardia.

Estos productos fueron considerados como sensibles durante la negociación del TLC con China, y el Perú logró incluirlos en las canastas “B” y “C”; es decir, con una desgravación lineal de 5 y 10 años, respectivamente.

3. TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR

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. Durante el 2006, el sector textil chino dio empleo a 20 millones de personas⁹¹. lo que sumado a su excedente estructural de mano de obra, explica bastante bien los bajos costos laborales con los que se opera en dicho sector.

Aún así, la industria textil china sigue mostrando grandes limitaciones. De un lado, hay poca innovación tecnológica: la relación entre el gasto en I+D y las ventas es inferior a 1 %. De otro lado, China no ha logrado establecer en el mercado internacional sus propias marcas. Estos problemas han motivado el

⁹⁰ El período de transición es de 8 años para los productos de la canasta “A”; 10 años para los productos cuyos aranceles se eliminan en un período de 5-8 años; 5 años para los productos con período de eliminación arancelaria de 10 años o más.

⁹¹ Durante 2006, China exportó productos textiles y prendas de vestir por un valor de US\$ 147,100 millones.

apoyo del Estado, que en el 2006 asignó 1,360 millones de yuanes al sector textil y prendas de vestir para mejorar su productividad; el 41% de dicho monto se destinó a la promoción de la innovación, y el resto para apoyar a las empresas que invierten en el extranjero, en particular en países en desarrollo y países menos adelantados.

En diciembre de 2008, el Consejo Nacional de Organizaciones Textiles de EE.UU. (NCTO por sus siglas en inglés) identificó hasta 63 subsidios que el gobierno chino otorga a su sector textil, entre los que figuran⁹²:

- Incentivos económicos para el desarrollo de marcas.
- Políticas preferenciales en el uso del agua, tierra, electricidad, transporte, y exoneración del Impuesto a la Renta, entre otros beneficios, para las empresas que exportan más del 70% de su producción.
- Fondo especial para apoyar a las empresas textiles que se reestructuran y se globalizan.
- Impuesto a la Renta de 15% para las empresas que inviertan en tecnología avanzada en el sector textil, tasa que está por debajo de la tasa general vigente de 25%.
- Exoneraciones y reducciones en el Impuesto a la Renta a las empresas con inversión extranjera.
- Subsidios a empresas del Estado que operan con pérdidas.
- Creación de un fondo de más de 10 millones de yuanes para reembolsar hasta el 30 % de los costos legales en que incurren las empresas locales de exportación que afrontan denuncias de *dumping*⁹³.

Por tanto, estamos frente a un sector altamente subvencionado en China, a cuyos productos debiera aplicárseles derechos compensatorios⁹⁴ cuando ingresan al mercado peruano, o derechos *antidumping* si lo hacen a precios

⁹² NCTO: Textile News & Information; December 19th, 2008; en <http://www.ncto.org>

⁹³ Esta denuncia es recogida en las preguntas que la Comunidad Europea formula a China en el marco del Committee on Subsidies and Countervailing Measures de la OMC, del 20 de octubre de 2006 (OMC, G/SCM/Q2/CHN/24).

⁹⁴ Los derechos compensatorios se establecen para contrarrestar cualquier subsidio concedido directa o indirectamente en el país de origen o de exportación a la fabricación, producción, exportación o transporte de cualquier producto cuya importación cause perjuicio, o amenaza de perjuicio, a la producción existente en el Perú.

subvaluados⁹⁵. De esta manera se podría contrarrestar este comercio desleal y brindar 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, debido a sus eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, y por ser un importante generador de puestos de trabajo en las micro y pequeñas empresas que predominan en el sector, cuya población laboral se estima en 400,000 personas⁹⁶.

Si tomamos en cuenta 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% 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)⁹⁷.

Por tanto, el TLC tendrá como primer efecto acentuar la llegada masiva de textiles y confecciones chinos que ya se viene observando en el mercado nacional desde hace varios años. En 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, un incremento de 5,031%, con una participación relativa en la importación nacional de estos productos de 54% durante 2008.

⁹⁵ Los derechos antidumping y los derechos compensatorios tienen la condición de multa. Para su aplicación debe existir Resolución previa emitida por el INDECOPI. Los derechos se aplican sobre el valor FOB consignado en la factura comercial, o en base al monto fijo por peso o por precio unitario. No forman parte de la base imponible en la importación de bienes, para efectos del pago del IGV.

⁹⁶ Cifra tomada de MINCETUR (2007b).

⁹⁷ 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.

⁹⁸ En el presente informe analizamos siete subpartidas: 61.09.10.00.31, 61.09.10.00.32, 61.09.10.00.39, 61.09.10.00.41, 61.09.10.00.42, 61.09.10.00.49, 61.09.10.00.50.

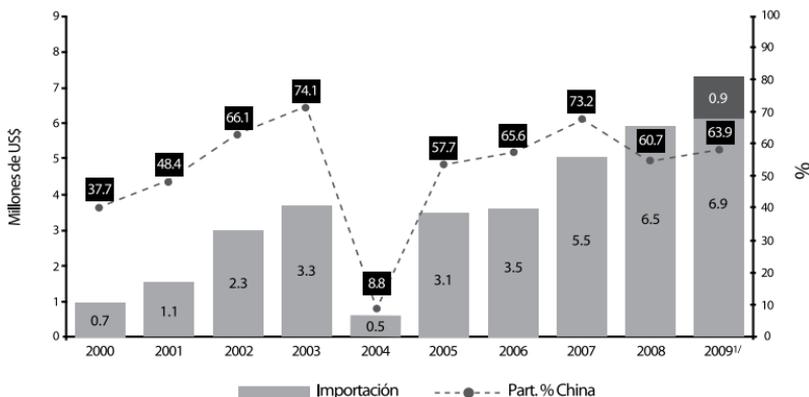
3.1. T-Shirts y Camisetas de Algodón: Polos, camisas para mujer, hombre o niño⁹⁸

Entre 2000 y 2008, la importación de t-shirts y camisetas de algodón (polos y camisas para mujer, niña, hombre o niño) originaria de China aumentó en 852%, al pasar de US\$ 0.7 a US\$ 6.5 millones. Los productos chinos llegaron a representar poco más del 74% de la importación nacional en este rubro durante 2003, y actualmente explican el 64%.

En la actualidad, estos productos están afectados con derechos arancelarios ad valorem de 17.0%, lo cual sin embargo no ha impedido el sostenido incremento de las importaciones, tendencia que según nuestras estimaciones continuó durante el 2009. No se les aplica derechos antidumping ni derechos compensatorios.

En las negociaciones del TLC con China, estos productos fueron considerados como sensibles, y el Perú los incorporó en la canasta "D"; es decir, se encuentran excluidos de la desgravación arancelaria.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE T-SHIRTS Y CAMISETAS DE ALGODÓN DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



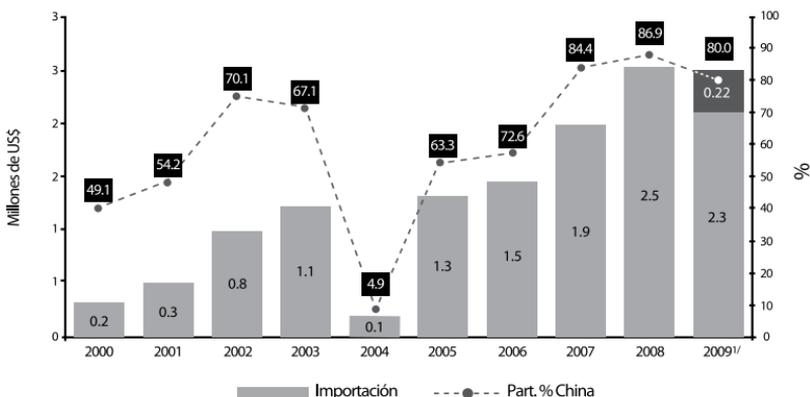
1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado
Fuente: www.aduanet.gob.pe
Elaboración del autor

3.2. Camisas y Blusas de algodón para mujeres⁹⁹

Entre 2000 y 2008, la importación originaria de China de camisas y blusas de algodón para mujeres se incrementó en 1,080%, al pasar de US\$ 0.2 a US\$ 2.5 millones. Hacia el 2008, las importaciones chinas concentraban el 87% de la importación nacional en esta subpartida.

Actualmente, dichos productos están afectos con derechos arancelarios ad valorem de 17.0%, lo cual no ha frenado el sostenido incremento en estas importaciones, tendencia que se mantuvo durante 2009, lo que pone en riesgo la rama de la producción nacional. No se les aplica derechos antidumping ni derechos compensatorios.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE CAMISAS Y BLUSAS DE ALGODÓN (MUJERES) DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado
 Fuente: www.aduanet.gob.pe
 Elaboración del autor

En las negociaciones del TLC con China, estos productos fueron considerados como sensibles, y el Perú los excluyó del proceso de desgravación arancelaria (canasta "D").

⁹⁹ En el presente informe analizamos la subpartida: 62.06.30.00.00.

3.3. Tejidos de algodón con hilados de distintos colores, tejidos de mezclilla (DENIM)¹⁰⁰

Los tejidos de algodón con hilados de distintos colores y tejidos de mezclilla, conocidos como "DENIM", se cuentan entre las subpartidas sensibles de mayor valor importado desde China, e involucrada en varios casos de comercio desleal. De prácticamente cero en el año 2000, las importaciones de los productos chinos aumentaron a poco más de US\$ 14 millones durante 2005, año en el cual explicaron el 88% de la importación nacional.

En respuesta a esta llegada masiva de productos chinos, en septiembre de 2005 la empresa peruana Nuevo Mundo S.A. presentó una solicitud de inicio de procedimiento de investigación por la existencia de prácticas de dumping en las exportaciones a Perú de tejidos de DENIM originarios de China. Luego de las verificaciones correspondientes, en julio de 2006 el INDECOPI resolvió aplicar derechos antidumping sobre los tejidos de DENIM (Resolución N° 072-2006/CDS-INDECOPI).

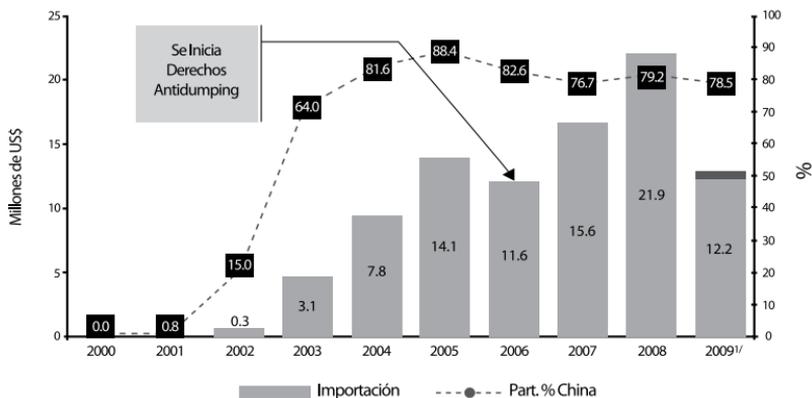
En su informe, INDECOPI demostró que los productos chinos ingresaban al Perú con precios CIF que fluctuaban entre US\$/Kg 3.04 y US\$/Kg 3.70, frente a un valor normal de US\$/Kg 3.97, lo que permitía a las empresas chinas¹⁰¹ un margen dumping de entre 31% y 7%, respectivamente. El INDECOPI determinó que los derechos antidumping sobre los tejidos chinos se harían efectivos siempre que dicho producto sea importado a precios CIF menores a US\$/Kg 3.97 (se paga la diferencia)¹⁰².

¹⁰⁰ Subpartida: 52.11.42.00.00.

¹⁰¹ Algunas de las empresas chinas son: Hebei Xindadong Textiles Printing & Dyeing Co. Ltda.,

¹⁰² Shaoxing Jinmu Printing & Dyeing Co. Ltda., Zhejiang Zhonda Textiles Co. Ltda., entre otras. Resolución N° 072-2006/CDS-INDECOPI.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE TEJIDOS DE DENIM DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado

Fuente: www.aduanet.gob.pe

Elaboración del autor

Sin embargo, el antidumping redujo las importaciones solo el año en que comenzó su aplicación (2006), pues durante 2007 y 2008 las importaciones chinas cobraron un mayor impulso. Este resultado puede explicarse porque el producto chino ha estado ingresando al mercado nacional mediante otras prácticas de comercio desleal: “falso origen” y “mala clasificación arancelaria”. Es decir, se declara falsamente como procedencia un país no afecto al derecho antidumping (Corea del Norte, por ejemplo); y/o se declara como mercancía importada una subpartida no afecta a tales derechos (100% poliéster, por ejemplo).

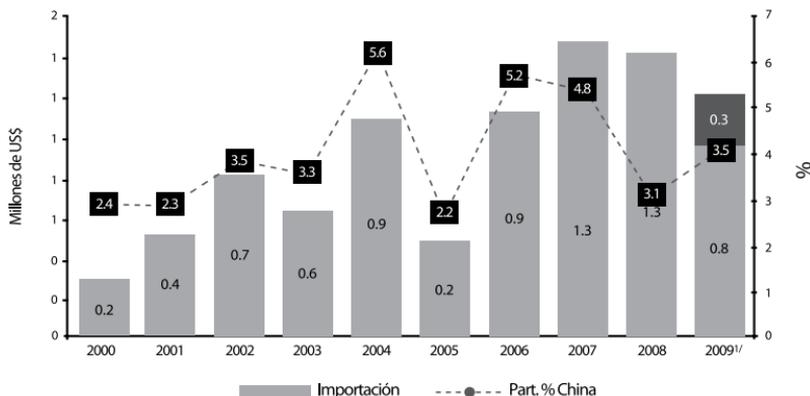
El “denim” está afecto con derechos arancelarios ad valorem de 17.0%. En las negociaciones del TLC con China, fue considerado como sensibles, y el Perú los excluyó del proceso de desgravación arancelaria (canasta “D”).

3.4. Tejidos de algodón y tejidos mixtos¹⁰³

La importación de tejidos de algodón y tejidos mixtos¹⁰⁴ procedente de China se incrementó en 604% entre 2000 y 2008, al pasar de US\$ 0.2 a US\$ 1.3 millones, respectivamente.

Desde 1994, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) denunció que estas importaciones llegaban al mercado nacional con precios dumping. Luego de la investigación correspondiente, el INDECOPÍ dispuso la aplicación de derechos *antidumping* en agosto de 1995. En febrero de 2002, dispuso mantenerlos al encontrar que el dumping y el daño a la industria nacional verificados en la investigación original continuarían o reaparecerían si tales derechos se eliminaban.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE TEJIDOS DE ALGODÓN Y TEJIDOS MIXTOS DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado

Fuente: www.aduanet.gob.pe

Elaboración del autor

¹⁰³ En el presente informe analizamos cinco subpartidas: 52.09.42.00.00, 55.13.31.00.00, 55.13.41.00.00, 55.15.11.00.00, 55.15.12.00.00.

¹⁰⁴ Los "tejidos de algodón" son fabricados en un 85% o más con fibra de algodón. Los "tejidos mixtos" son fabricados con fibras de algodón y alguna otra fibra distinta al algodón. Entre los principales productos tenemos: tejidos de mezclilla, c/hilados de colores poliéster de ligamento tafetán c/algodón, estampados poliéster de ligamento tafetán c/algodón, demás tejidos de fibras discontinuas poliéster c/fibras de rayón viscoso y/o c/filamentos sintéticos.

En septiembre de 2007, empresas del sector textil¹⁰⁵ solicitaron nuevamente el inicio de un procedimiento de examen de dumping. En julio de 2009, el INDECOPI determinó que existe la probabilidad de que la práctica de dumping verificada en las oportunidades precedentes se repita o continúe en caso se eliminen los derechos antidumping definitivos, por lo que dispuso mantener la vigencia de los mismos¹⁰⁶. El referido Instituto encontró que, entre los años 2003 y 2007 las ventas de la industria nacional de tejidos de algodón y tejidos mixtos disminuyeron, lo que redujo su participación en el mercado interno.

En su último informe, el INDECOPI precisa que no fue posible encontrar el nuevo margen de dumping de dichos productos, debido a que no tuvo acceso a la información de los precios y las correspondientes facturas de los productos chinos en su lugar de origen: las empresas chinas involucradas en el caso no quisieron brindar dicha información. Señala también que otros países ya vienen aplicando medidas antidumping contra las importaciones de similares productos chinos. Por ejemplo, Colombia impuso derechos antidumping durante el 2007; la Unión Europea, el 2005; EE.UU., el 2007; Turquía, el 2007; y Brasil está estudiando el caso.

La importación de tejidos de algodón y tejidos mixtos está afecta con derechos arancelarios ad valorem de 17.0%, los que –junto con los derechos antidumping arriba mencionados– no han impedido que las importaciones chinas continúen incrementándose.

En las negociaciones del TLC con China, estos productos fueron considerados como sensibles, y el Perú los excluyó del proceso de desgravación arancelaria (canasta “D”).

3.5. Los demás tejidos de punto, de fibras sintéticas, teñidos (tela polar fleece)¹⁰⁷

La tela polar fleece es otro de los productos sensibles que registra significativos montos de importación procedente de China. En los últimos siete años, la importación de este producto se incrementó en 2,001%, al pasar de US\$ 1.1 millones durante 2002, a US\$ 23.7 millones el 2008. Para este último año, prácticamente el total de las importaciones nacionales en esta subpartida se originaron en China.

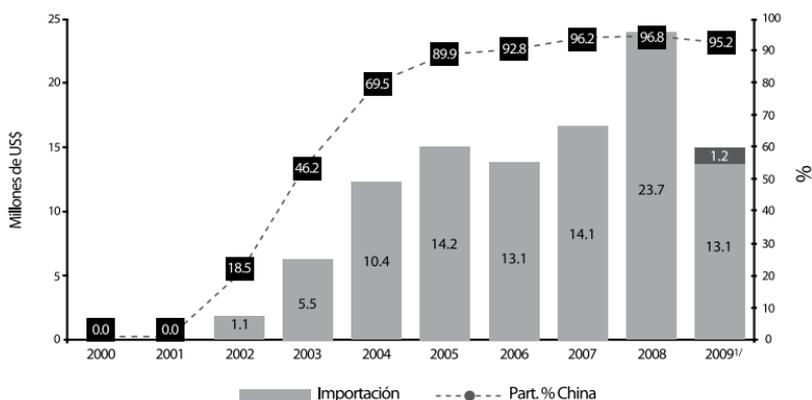
¹⁰⁵ Colortex Perú, Unitex, Perú Pima, Universal Textil, Nuevo Mundo, San Jacinto, entre otras.

¹⁰⁶ Informe de INDECOPI N° 044-2009/CFD.

¹⁰⁷ Subpartida: 60.06.32.00.00.

La importación de estos productos debe pagar derechos arancelarios ad valorem de 17.0%, lo cual -sin embargo- no ha impedido su sostenido incremento. Si bien la menor demanda interna determinó la contracción del valor importado durante 2009, la participación relativa de China mantiene su predominancia casi absoluta, lo que pone en riesgo la correspondiente rama de la producción nacional. No se les aplica derechos antidumping ni derechos compensatorios.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE TEJIDOS DE PUNTO, FIBRAS SINTÉTICAS, TEÑIDOS DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado

Fuente: www.aduanet.gob.pe

Elaboración del autor

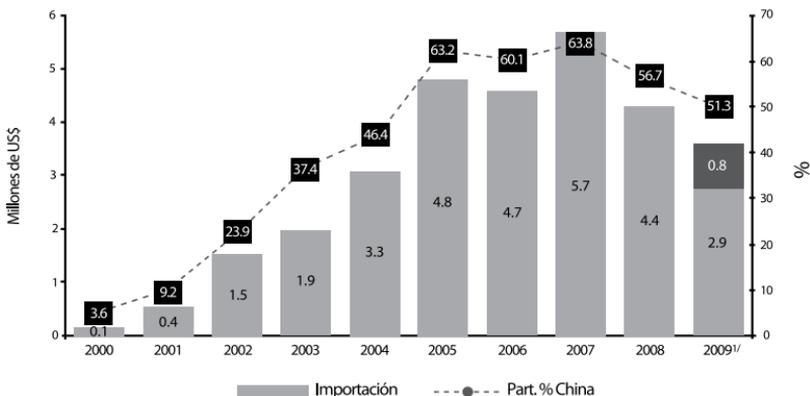
En las negociaciones del TLC, estos productos fueron considerados como sensibles, y el Perú logró incorporarlos en la canasta "D"; es decir, se encuentran excluidos de la desgravación arancelaria.

3.6. Tejidos planos, poliéster ¹⁰⁸

Entre 2000 y 2008, la importación de tejidos planos, poliéster proveniente de China se incrementó en 5,123%, al pasar de US\$ 0.1 a US\$ 4.4 millones, respectivamente. Hacia 2007, los productos chinos llegaron a representar el 64% del total nacional importado en este rubro.

Si bien durante 2008 y 2009, la menor demanda nacional determinó una contracción en las importaciones de estos productos, la participación relativa de China en el total nacional sigue superando el 50%.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE TEJIDOS PLANOS, POLIESTER DESDE CHINA
(Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado

Fuente: www.aduanet.gob.pe

Elaboración del autor

Los tejidos planos, poliéster deben pagar derechos arancelarios ad valorem de 17.0% cuando ingresan al país, pero no se les aplica derechos *antidumping* ni derechos compensatorios.

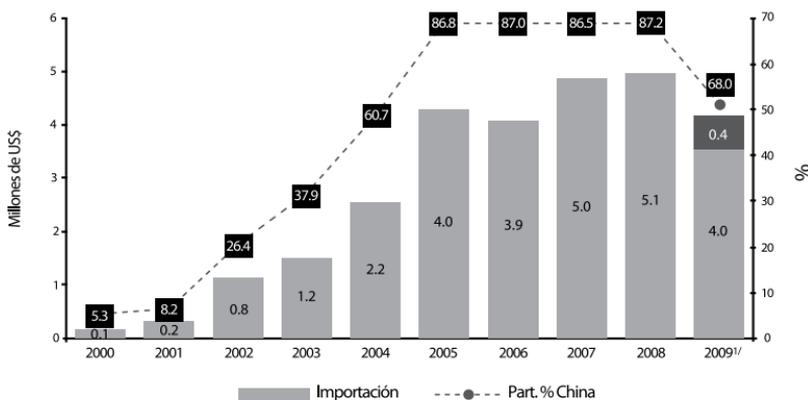
¹⁰⁸ Subpartida: 54.07.52.00.00.

En las negociaciones del TLC con China estos productos fueron considerados como sensibles y el Perú consiguió clasificarlos en la canasta “E”; es decir, con un período de desgravación arancelaria de 16 años.

3.7. Tela sintética/Poliéster¹⁰⁹

La importación de tela sintética/poliéster originaria de China se incrementó en 3,404% entre 2000 y 2008, al pasar de US\$ 0.1 a US\$ 5.1 millones. Este país es el principal proveedor del mercado peruano, con una participación relativa del 87% de las importaciones durante 2008.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE TELA SINTETICA/POLIESTER DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado
 Fuente: www.aduanet.gob.pe
 Elaboración del autor

¹⁰⁹ Subpartida: 59.03.10.00.00.

La importación de tela sintética/poliéster paga un ad valorem de 17.0%, lo que no ha impedido su sostenido incremento. Si bien la menor demanda interna determinó la contracción del valor importado durante 2009, la participación relativa de China se mantiene en cerca de 70%. No se le aplica derechos antidumping ni derechos compensatorios.

Durante las negociaciones comerciales con China, estos productos fueron considerados como sensibles, y el Perú logró incorporarlos en la canasta "D"; es decir, se encuentran excluidos de la desgravación arancelaria.

4. Sector Siderometalúrgico

4.1. Tuercas, de fundición, hierro o acero ¹¹⁰

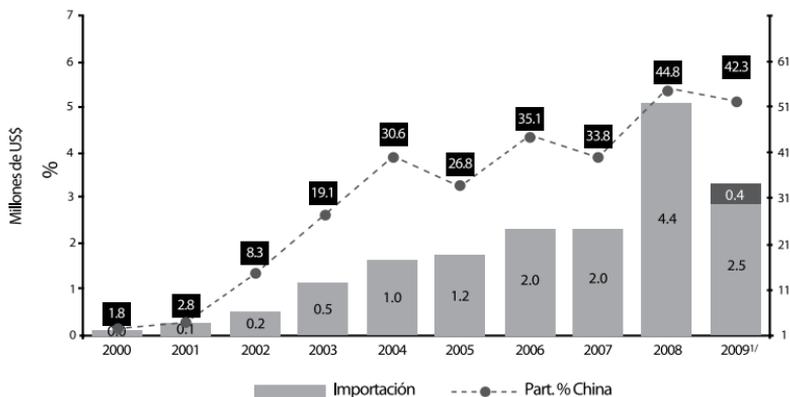
En el sector siderometalúrgico, la importación de tuercas, de fundición, hierro o acero procedente de China se incrementó en 9,195% entre 2000 y 2008, hasta alcanzar la cifra de US\$ 4.4 millones durante este último año, con una participación relativa de 45% de las importaciones nacionales en este rubro.

La importación de tuercas, de fundición, hierro o acero debe pagar derechos arancelarios ad valorem de 9.0%, lo cual no ha impedido su sostenido incremento hasta 2008. Si bien la menor demanda interna llevó a una contracción del valor importado durante 2009, la participación relativa de China se mantiene en poco más del 42% de la importación nacional. No se les aplica derechos antidumping ni salvaguardias.

En las negociaciones con China, estos productos fueron considerados como sensibles, y el Perú los incorporó en la canasta "C", con una desgravación lineal en 10 años.

¹¹⁰ Subpartida: 73.18.16.00.00.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE TUERCAS, DE FUNDICIÓN, HIERRO O ACERO DESDE CHINA
(Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado
Fuente: www.aduanet.gob.pe
Elaboración del autor

5. CALZADO

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 sectores que registran mayores niveles de importación de productos chinos, lo cual viene afectando sobre todo a los pequeños productores del sector.

Según el Censo Manufacturero del Ministerio de la Producción (PRODUCE) del año 2007, el 98.5% de las empresas del sector pertenece 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 Perú¹¹¹.

¹¹¹ Ver al respecto: Resolución N° 181-2009/CFD-INDECOPI.

Si tomamos en cuenta 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)¹¹².

Por tanto, los productores nacionales de cueros y calzados tendrán que enfrentar, además de la competencia desleal de los productos chinos, una paulatina desprotección arancelaria. En 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 el 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.

De este grupo de subpartidas, los mayores montos de importación se registran en las ocho subpartidas que el INDECOPI denomina “chalas y sandalias” (Resolución 181-2009); a su vez, dentro de estas últimas, la mayor participación relativa corresponde a la subpartida 64.02.99.90.00 denominada “los demás calzados”. A continuación presentamos la evolución de las importaciones en ambos grupos.

5.1. Los demás calzados¹¹³

La importación originaria de China en esta subpartida, que forma parte de lo que el INDECOPI denomina genéricamente “chalas y sandalias”, se incrementó en 1,628% entre 2000 y 2008, hasta alcanzar la cifra de US\$ 45.3 millones durante este último año, con una participación relativa de 75% en las importaciones nacionales de este producto. Este incremento sostenido continuó durante 2009, año en el cual los productos chinos alcanzaron una participación relativa de 80%.

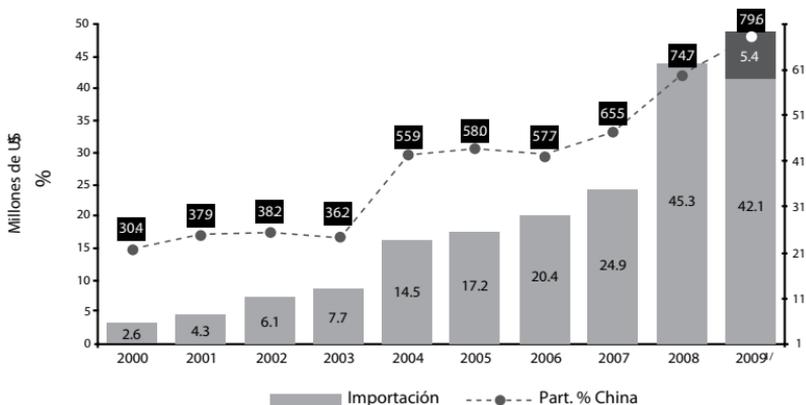
La importación de este tipo de calzado está gravada con derechos arancelarios ad valorem de 17.0%, y se le aplica derechos antidumping como parte del

¹¹² 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.

¹¹³ En el presente informe analizamos la subpartida 64.02.99.90.00: Los demás calzados que cubren el tobillo, dentro de “Los demás calzados con suela y parte superior de caucho y plástico”. Hasta el 2006, este producto se registraba bajo la subpartida 64.02.99.00.00.

grupo de “chalas y sandalias”¹¹⁴. Sin embargo, ello no ha frenado el ingreso masivo de productos chinos, con el consecuente daño a la micro y pequeña empresa nacional que fabrica y vende dicho producto.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE LOS DEMÁS CALZADOS DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado

Fuente: www.aduanet.gob.pe

Elaboración del autor

En las negociaciones del TLC con China, esta subpartida fue considerada como sensible, y el Perú la incorporó en la canasta “E”, con un período de desgravación arancelaria en 16 años.

5.2. Chalas y sandalias¹¹⁵

La importación de chalas y sandalias chinas fluctuó entre US\$ 2.9 y US\$ 8.9 millones entre 2000 y 2005, con una participación relativa en la importación nacional de entre 25% y 38%. Sin embargo, desde 2006 la importación se

¹¹⁴ Los derechos antidumping fluctúan entre US\$ 0.62 y US\$ 1.64 por par.

¹¹⁵ En el presente informe analizamos siete subpartidas: 64.02.19.00.00, 64.02.91.00.00, 64.05.10.00.00, 64.02.20.00.00, 64.03.99.90.00 (hasta el 2006, el producto se consignaba bajo la partida 64.03.99.00.00), 64.03.91.90.00 (hasta el 2006, el producto se consignaba bajo la partida 64.03.91.00.00), y 64.05.90.00.00.

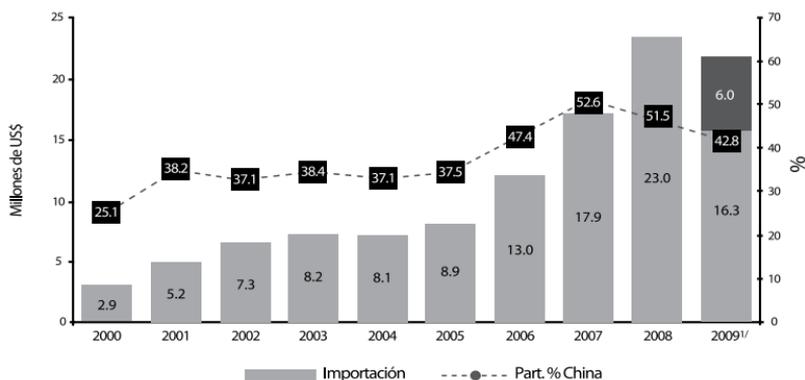
incrementa sustancialmente hasta alcanzar los US\$ 23 millones y concentrar el 52% de las importaciones nacionales durante 2008. Si bien durante 2009 el valor importado se redujo, China sigue conservando una significativa participación relativa en la importación nacional (43%).

La importación de estas subpartidas está gravada con derechos arancelarios ad valorem de 17.0%, y también con derechos antidumping como veremos a continuación; ello, sin embargo, no ha impedido su ingreso masivo al país con el consecuente daño a la industria nacional.

En las negociaciones con China, estos productos fueron considerados como sensibles, y el Perú los incorporó en la canasta "D"; es decir, se encuentran excluidos de la desgravación arancelaria.

La aplicación de derechos antidumping a las chalas y sandalias originarias de China grafica bastante bien lo desleal y poco transparente que puede resultar el intercambio comercial con este país. Veamos a continuación tres modalidades de comercio desleal detectadas en los productores y exportadores chinos de chalas y sandalias: precios dumping, triangulación y sobrevaloración.

PERÚ: IMPORTACIONES CIF DE CHALAS Y SANDALIAS DESDE CHINA (Millones de US\$, 2000 - 2009)



1/ Área en gris claro: al 27/11/2009; área en gris oscuro: proyectado

Fuente: www.aduanet.gob.pe

Elaboración del autor

Desde la segunda mitad de la década pasada, los productores nacionales de chalas y sandalias han denunciado que los productos similares importados de China ingresan al país con precios dumping. En 1997, el INDECOPI dispuso la aplicación de derechos antidumping sobre 15 subpartidas de calzados originarios de China¹¹⁶. El año 2000, este organismo ratificó la vigencia de esta medida.

En septiembre de 2008, a solicitud de la Asociación Nacional de Pequeños Importadores de Sandalias y Chalas – ANPISCH, el INDECOPI dispuso el inicio de un examen interino, intermedio o por cambio de circunstancias, a los derechos antidumping que se habían impuesto el 2000. ANPISCH solicitó la inmediata supresión de los derechos antidumping impuestos sobre las importaciones de chalas y sandalias originarias de China y Taiwán, debido a que los mismos ya habían cumplido más de 5 años de vigencia, tal como se señala en el Reglamento Sobre Medidas Antidumping y Compensatorias¹¹⁷.

Después de realizada la evaluación pertinente, el INDECOPI opinó que los derechos materia de examen fueron aplicados el 2000, antes que China formara parte de la OMC, por lo que el citado procedimiento se desarrolló al amparo del Decreto Supremo N° 133-91-EF, norma nacional vigente, aplicable a los países que no son miembros de la OMC. Esta norma no fija plazo máximo de vigencia de los derechos antidumping, y por tanto estos permanecen durante el tiempo que subsistan las causas que los motivaron. En noviembre de 2009, el INDECOPI dispuso mantener la vigencia de los derechos antidumping sobre las importaciones de chalas y sandalias originarias de China, y suprimirlos en el caso de las importaciones originarias de Taiwán.

Según el último informe emitido por el INDECOPI, su Comisión de Fiscalización y Subsidios no tuvo acceso a la información de los precios y las correspondientes facturas de los productos chinos en su lugar de origen, porque las empresas chinas involucradas en el caso no brindaron dicha información.

¹¹⁶ Ver al respecto INFORME N° 062-2009/CFD-INDECOPI, 2 de noviembre de 2009.

¹¹⁷ Decreto Supremo N° 006-2003.PCM. El Artículo 48 del referido reglamento dispone lo siguiente: “El derecho antidumping o compensatorio permanecerá vigente durante el tiempo que subsistan las causas del daño o amenaza de éste que los motivaron, el mismo que no podrá exceder de 5 años”.

Asimismo, el INDECOPI determinó que tanto las sandalias como las chalas de origen chino ingresaban al Perú con un nivel de precios bastante mayor al que China exporta a otros países de la región¹¹⁸, ello con el objetivo de evitar los derechos antidumping. Por ejemplo, en el 2005 el precio FOB de exportación de las sandalias chinas que ingresaron al Perú (US\$ 2.96) superó ampliamente el precio al cual ingresaron a Chile (US\$ 0.66), Colombia (US\$ 0.14) y Ecuador (US\$ 0.48). Asimismo, durante 2008 un par de sandalias o un par de chalas chinas dirigidas a estos mismos países presentaban precios inferiores a US\$ 1.00; en cambio, cuando eran exportados al Perú los precios se acercaban a los US\$ 3.00. Esta sobrevaluación permitía a los exportadores chinos el no pago de los derechos antidumping del 2000, los cuales se aplicaban según un precio de referencia. En cambio, ahora se aplican derechos específicos.

De otro lado, el año 2007 los procesos de fiscalización llevados a cabo por el área de tributos aduaneros de la SUNAT determinaron que -durante 2006- las importaciones de sandalias y chalas provenientes de Malasia eran en realidad originarias de China. Las sandalias y chalas que provenían de China entraban al Perú con precios de US\$3.01 y US\$2.46 respectivamente, mientras que las que llegaron mediante la triangulación vía Malasia lo hicieron a precios de US\$ 0.63 y US\$ 0.67¹¹⁹.

Finalmente, en varios países existen investigaciones concluidas y en curso para la aplicación de medidas antidumping contra las importaciones de calzado de origen chino. Así, Brasil inició investigaciones el 2008; Argentina, lo hizo en febrero de 2009 y en julio de ese mismo año impuso derechos antidumping provisionales; Taiwán, impuso derechos antidumping en marzo de 2007; Canadá, impuso derechos antidumping provisionales en mayo de 2009; y la Unión Europea impuso derechos antidumping definitivos en octubre de 2006¹²⁰.

¹¹⁸ Ver al respecto INFORME N° 062-2009/CFD-INDECOPI.

¹¹⁹ Ver al respecto: Resolución N° 181-2009/CFD-INDECOPI.

¹²⁰ Ver al respecto INFORME N° 062-2009/CFD-INDECOPI.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las negociaciones entre Perú y China para la firma de un TLC comenzaron en enero de 2008 y concluyeron en noviembre de ese mismo año; es decir, se prolongaron durante 11 meses. Ello implica que estamos frente a una de las negociaciones de más corta duración emprendidas por China para la firma de un TLC. Si bien las negociaciones con Chile (enero-octubre 2005) duraron un mes menos, no debe perderse de vista que el TLC Perú-China comprende tres ámbitos: mercancías, servicios e inversiones. En cambio, el TLC Chile-China solo abarcó el comercio de mercancías, y dejó para después las negociaciones de servicios e inversiones: el acuerdo en comercio de servicios fue suscrito recién el 13 de abril de 2008, y en agosto de 2009 fue presentado al Congreso chileno para su aprobación; en tanto que las negociaciones en materia de inversiones aún no han concluido.

Un antecedente de un TLC tan amplio como el acordado con el Perú, es el que China suscribió con Nueva Zelanda en abril de 2008, en vigor desde octubre de ese mismo año. Este TLC es el primero que China firmó con un país desarrollado, y es también el primero que cubre las áreas de comercio de mercancías, comercio de servicios e inversión. Sin embargo, las negociaciones comenzaron en noviembre de 2004 e involucraron 15 rondas de negociaciones que se prolongaron durante tres años y cinco meses.

Si el TLC Perú-China se negoció de manera apresurada, o cuáles serán sus implicancias futuras en el desarrollo del país, son aspectos que necesitan de un análisis y seguimiento muy cercanos, a fin de introducir durante su implementación los ajustes que resulten necesarios. En nuestra opinión, el éxito no está descontado, al margen de los resultados más bien optimistas que hayan podido obtenerse en los modelos econométricos de simulación sobre los efectos macroeconómicos del TLC. Claro está, todo dependerá de lo que entendamos como resultado exitoso, y en qué medida ese concepto se corresponde con un desarrollo inclusivo y sostenible para el Perú.

Lo cierto es que, en principio, fue una negociación bastante compleja, pues abarcó tres áreas importantes: mercancías, servicios e inversiones; a lo cual habría que sumar el Acuerdo de Cooperación Aduanera. Además, al otro lado de la mesa estaba un interlocutor que ha acumulado una amplia experiencia durante los últimos años en materia de negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, sin mencionar las asimetrías macroeconómicas, que desde ya sesgaron las negociaciones.

Como ha sido subrayado en este estudio, incluso en sus negociaciones bilaterales con países desarrollados, para establecer acuerdos de protección a las inversiones por ejemplo; o en sus negociaciones multilaterales, para su admisión en la OMC, China ha sabido imponer la inclusión de “reservas” o “exclusiones” en aspectos que considera riesgosos para sus intereses nacionales. La negociación con el Perú no ha sido la excepción, y en los capítulos del TLC analizados en este informe hemos subrayado los temas en los cuales China hizo prevalecer sus intereses.

En el plano comercial, 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. De otro lado, se tuvo que ceder e incluir en las canastas de liberalización arancelaria, parte de los productos que desde un primer momento habíamos considerado como sensibles: textiles, confecciones, calzados, entre otros.

El Perú tendrá que desgravar de forma inmediata el 61.82% de sus importaciones originarias de China, mientras que Chile hizo lo mismo con el 49.57% de sus importaciones. El Perú consiguió una desgravación inmediata para el 83.52% de sus exportaciones, por debajo del 92.01% logrado por Chile. Asimismo, el 1.02% de las exportaciones peruanas quedó fuera del proceso de desgravación arancelaria, frente al 0.73% logrado por Chile. En los modelos econométricos y escenarios utilizados por los técnicos de Perú y China para evaluar la factibilidad del TLC, los resultados mostraron que la balanza comercial será deficitaria para el Perú como resultado del acuerdo comercial.

Actualmente, somos un socio comercial completamente marginal para China: nuestras exportaciones hacia este país representan apenas el 0.4% de lo que China le compra al mundo; en tanto que nuestras importaciones representan solo el 0.1% de lo que China vende en el mercado mundial. Sin embargo, dada la gigantesca producción en masa que caracteriza a China, ese mínimo porcentaje en que nuestras importaciones participan en sus ventas mundiales representa un riesgo potencial para los micro y pequeños industriales peruanos, que en los últimos años se han visto sobrepasados por los productos originarios de ese país, particularmente en ramas sensibles de la industria nacional.

En casi todas las ramas industriales sensibles aquí analizadas, la importación de productos chinos registra un incremento sostenido hasta 2008, con algunos retrocesos durante 2009 debido a la recesión de nuestro mercado interno. Esta afluencia masiva de mercancías chinas refleja la mayor competitividad de los productores chinos, basada fundamentalmente en una mano de obra barata; pero se explica también -o principalmente- por prácticas comerciales desleales que el Perú no ha podido frenar.

En este contexto, el problema debiera ser enfrentado en varios niveles. De un lado, se hace necesario implementar políticas de Estado que tiendan a mejorar la competitividad de nuestras empresas en el mediano y largo plazo, entendiendo por ello principalmente la renovación tecnológica, mejora de la infraestructura productiva y de comunicaciones, capacitación del recurso humano, entre otros aspectos que permitan bajar costos a escala. Ello redundará en un mejor escenario para la industria nacional, no solo para enfrentar la feroz competencia de los productos chinos, sino también para ampliar nuestra oferta exportable hacia dicho mercado.

De otro lado, las instituciones involucradas (Administración Tributaria, INDECOPI, MINCETUR, gremios empresariales, etc.), deberían adoptar las acciones necesarias que impidan el ingreso de aquellos productos chinos que transgreden los principios de la OMC y llegan al mercado nacional mediante precios dumping, subvaluaciones/sobrevaluaciones o triangulaciones. Si estas prácticas desleales no son encaradas con la debida severidad y sostenibilidad en el tiempo, la implementación del TLC con China podría tener un costo social bastante alto para el país en términos de desempleo, conflictos sociales y mayor pobreza.

De nada vale que los productos sensibles hayan sido excluidos del TLC con China, o se los haya colocado en canastas con plazos de desgravación de 5 ó más años, si se permite que China continúe practicando un comercio desleal. Se debe evitar que la implementación del TLC legitime estas prácticas reñidas con el comercio internacional.

Asimismo, los beneficios comerciales que se atribuyen al TLC no serán posibles si China continúa implementando barreras no arancelarias para proteger su mercado, y sus administraciones aduaneras (central y regionales) mantienen sus prácticas y procedimientos poco transparentes y demasiado discrecionales, aspectos que forman parte de lo que la OMC ha calificado como

la “opacidad” que aún conserva la política comercial china. Ello constituye una traba importante para exportar hacia el mercado chino productos más diversificados y con mayor valor agregado.

En las mesas de negociaciones de inversiones y de comercio de servicios, las asimetrías entre ambos países también estuvieron presentes. El capítulo de inversiones se introdujo en el TLC a insistencia del Perú, y China supo sacar una ventaja adicional de esta situación. 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 el inversionista peruano. En lo referente al trato nacional, China ha congelado cualquier medida discriminatoria ya existente, y sus modificatorias, que se opongan a dicho principio. Es decir, los inversionistas peruanos no podrán 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.

El TLC incorpora el concepto de “expropiación indirecta”, forma difusa de entender la expropiación, que no está presente en el APPRI de 1994 y que en la práctica ha venido siendo interpretado según las conveniencias de los inversionistas extranjeros. En lo referente a la 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”. Esta restricción no ha sido impuesta a los inversionistas chinos en el Perú, por tanto estamos frente a un tratamiento no recíproco. 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, 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.

En cuanto a los resultados alcanzados en el comercio de servicios, aceptando que se trata de un tema bastante amplio y técnicamente complejo, nuestra lectura preliminar es que el Perú fue el que más liberalizó en esta negociación. Además, el acceso a mercados y el trato nacional, involucrados en el acuerdo

de servicios, son compromisos que –en la práctica– China siempre ha asumido con total discrecionalidad, según convenga a sus intereses nacionales. No debe perderse de vista que en el segundo de los dos escenarios evaluados en el Estudio Conjunto de Factibilidad, el más cercano a lo que efectivamente se alcanzó en el TLC, los resultados en la balanza de servicios muestran que China será la que más se beneficie de la liberalización bilateral. Por tanto, el Perú tendrá que seguir muy de cerca las externalidades negativas que puedan presentarse durante la implementación del acuerdo en comercio de servicios a fin de introducir los ajustes pertinentes.

Finalmente, el TLC con China no incluye exigencia alguna en materia de estándares ambientales y laborales. Se trata de una ausencia mayor si tomamos en cuenta la cultura laboral y medioambiental que aún predomina en China y en sus empresas.

Salvando las diferencias estructurales entre ambos países (extensión geográfica, población, PBI, desarrollo industrial, etc.), China necesita del vínculo económico con el Perú, principalmente para proveerse de recursos mineros (vía importaciones e inversiones directas). En este contexto, el Perú debiera aspirar no solo a seguir vendiendo commodities, sino fundamentalmente a colocar productos con mayor valor agregado en un inmenso mercado que cada vez más incrementa su poder adquisitivo, y en el cual aún tenemos un techo bastante alto para posicionar nuestros productos. Pero, también debiéramos poner en valor nuestra ubicación geográfica como puente entre Asia y América del Sur, y con el Océano Atlántico, a través de corredores bioceánicos terrestres y fluviales, que podrían convertir al Perú en una plataforma de exportación de productos del interior del continente hacia Asia.

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

BIBLIOGRAFÍA

ALADI (2004): Estudio sobre la situación de las negociaciones y el comercio de servicios regional e internacional; ALADI/SEC/Estudio 169.

ASIA PACIFIC INSTITUTE (2007): El Surgimiento de las Transnacionales Chinas. Oportunidades para América Latina; México, Instituto Asia-Pacífico del Tecnológico de Monterrey. Exposición en power point, 15-18 enero.

ATRADIUS (2008): Atradius Country Report. China; Amsterdam, Atradius Credit Insurance NV; September.

BROWN, Kerry (2008): Chinese Overseas Direct Investment – What Kind of Opportunity?; Working Paper: Asia Programme 01/08; London, Chatam House.

CONAPRI (2006): Guía para el inversionista: Cómo hacer negocios con China. Cómo hacer negocios con Venezuela; Venezuela, Consejo Nacional de Promoción de Inversiones, agosto.

CHÁVEZ NUÑEZ DEL PRADO, Benjamín: El comercio de servicios en el TLC con los Estados Unidos; Punto de Equilibrio; Universidad del Pacífico. En: www.puntodeequilibrio.com.pe.

CIOSL (2005): ¿Quién se beneficia del milagro chino?; Bélgica, Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, diciembre.

FAIRLIE, Alan y QUEIJA, Sandra: TLC Perú-Chile: inversiones y comercio transfronterizo de servicios; Punto de Equilibrio; Universidad del Pacífico. En: www.puntodeequilibrio.com.pe.

HOPE, Nicholas y LAU, Lawrence J. (2004): China's Transition to the Market: Status and Challenges; Working Paper No. 210; Stanford Center for International Development, Stanford University.

INTERCHINA (2008): Importación y Exportación en China. Febrero.

LOSOVITZ, Pablo (1998): Minería en China: Comercio e Inversiones; Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

MINCETUR (2007a): Consideraciones para negociar un acuerdo comercial con China; Documento de Trabajo; Lima, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Vice Ministerio de Comercio Exterior, septiembre.

MINCETUR (2007b): Peru – China Free Trade Agreement. Joint Feasibility Study; Lima, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2009): Relaciones Económicas Entre Chile y China: Evaluación a tres años del TLC; Santiago de Chile, Departamento de Estudios e Informaciones de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, 1 de octubre.

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.

PASTOR PALOMAR, Antonio (2006): Inversiones España-China bajo el nuevo APPRI 2005. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, en www.reei.org.

PLADES (2006): Informe 2005: "Las empresas transnacionales y los derechos laborales fundamentales en el Perú"; Lima, Programa Laboral de Desarrollo.

TORRES C., Víctor (2009): China en la economía global: oportunidades y desafíos para el Perú; en "La Economía China y las Industrias Extractivas: Desafíos para el Perú", publicado conjuntamente con SANBORN, Cynthia; Lima, Universidad del Pacífico y CooperAccion.

TORRES C., Víctor y DE ECHAVE C., José (2005): La desregulación de la inversión extranjera en los TLC y sus posibles efectos en la actividad minera; Lima, CooperAccion.

TORRES C., Víctor y O'PHELAN, Fernando (1990): Inversión Extranjera Directa en el Perú. Década del ochenta: Balance y Perspectivas; Lima, IPRI-PNUD.

UNCTAD (2009): Information Economy Report 2009. Trends and Outlook in Turbulent Times; New York and Geneva, UNCTAD.

UNCTAD (2002): Informe sobre el comercio y el desarrollo 2002. Los países en desarrollo y su inserción en el comercio mundial; Ginebra, UNCTAD.

