



El TLC de **Perú** con China:

Una relación comercial asimétrica
en favor de China

POR Juan Pablo Cardenal



El TLC de Perú con China:

UNA RELACIÓN COMERCIAL ASIMÉTRICA EN FAVOR DE CHINA

12 DE AGOSTO 2024

POR **Juan Pablo Cardenal** *

Las desventajas de la relación comercial de Perú con China no se limitan a la consolidación del patrón primario de exportación de Perú ni a una escasa diversificación comercial. Otro perjuicio es que el TLC no cuenta con salvaguardias para garantizar que el comercio y las inversiones se realicen con protección del medio ambiente y los derechos de los trabajadores, a diferencia de los acuerdos comerciales de Perú con Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá. Incluidas a petición de esos países, estas salvaguardias, o «capítulos verdes», impiden que se pueda flexibilizar la normativa medioambiental o laboral.



JUAN PABLO CARDENAL Periodista y escritor. Entre 2003 y 2014 fue corresponsal en China de sendos diarios españoles, especializándose desde 2009 en la expansión internacional del gigante asiático. Desde entonces ha investigado dicho fenómeno en 40 países de 4 continentes al objeto de entender las consecuencias de las inversiones, infraestructuras y préstamos chinos en los países receptores. De dicha investigación han resultado tres libros, de los que es co-autor con otro periodista, entre ellos “La silenciosa conquista china” (Crítica, 2011) y “La imparable conquista china” (Crítica, 2015), traducidos a 12 idiomas. Desde 2016 ha dirigido proyectos de investigación para entender el poder blando chino y la estrategia de Pekín para ganar en influencia política en América Latina, lo que resultó en la publicación de varios informes. Su última obra es “La Telaraña” (Ariel, 2020), que aborda la trama internacional de la crisis política en Cataluña.

(*) Capítulo basado en un extracto del informe especial «China in Peru: The Unspoken Costs of an Unequal Relationship», publicado por United States Institute of Peace en julio de 2024. Accesible en: <https://www.usip.org/publications/2024/07/china-peru-unspoken-costs-unequal-relationship>

ÍNDICE

1. Introducción: China despliega su poderío en Perú	4
2. TLC: Más comercio, pero no necesariamente mejor	6
3. El mito de la diversificación de la cesta exportadora con China	9
4. Un acuerdo sin disposiciones laborales ni medioambientales	11



1. Introducción: China despliega su poderío en Perú

En Perú, como en gran parte de América Latina, la presencia de China ha aumentado espectacularmente en las dos últimas décadas. Con el comercio y las inversiones vinculadas a las industrias extractivas en el centro de la relación de China con Perú, el país asiático se ha convertido en un actor importante de la economía peruana. De hecho, es ahora el mayor socio comercial de Perú. Y no sólo eso: una quinta parte de la inversión china en Sudamérica se destina a Perú y sólo Brasil recibe más.¹

En el sector minero, uno de los motores de la economía peruana, las empresas chinas están fuertemente invertidas.² Este estado de cosas resuena fuertemente con la idea, casi unánime en Perú, de que la prosperidad nacional y el desarrollo económico futuros están estrechamente ligados a la apertura de su economía a los inversores extranjeros. En esta narrativa, China desempeña un papel predominante.

Esta percepción se remonta a la época de bonanza que vivió el país sudamericano en la primera década del 2000 gracias a las cuantiosas inversiones extranjeras en el sector minero, la voraz demanda del mercado chino y

1 «Perú es el segundo mayor destino para la inversión de China en Sudamérica,» *La República*, 6 de agosto de 2021, <https://larepublica.pe/economia/2021/08/06/peru-es-el-segundo-mayor-destino-para-la-inversion-de-china-en-sudamerica>.

2 Las cifras de inversión china en Perú varían ligeramente. Según un informe publicado por una organización no gubernamental (ONG) peruana, China representa el 36% de la inversión en proyectos mineros en Perú. En 2021, China figuraba como el segundo mayor inversor en la cartera de proyectos de construcción de minas, con siete proyectos que sumaban una inversión conjunta de 10 430 millones de dólares.

Juan Dolores, Omar Manky, and Elena Sousa, «Relaciones laborales, obligaciones territoriales y derechos humanos en inversiones chinas en el Perú,» Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, Perú Equidad, July 2022, <https://equidad.pe/publicacion /relaciones-laborales-obligaciones-extraterritoriales-y-derechos-humanos-en-inversiones-chinas-en-el-peru/>.



el llamado superciclo de precios de los minerales. En estos años, en los que China se ha convertido en una formidable potencia económica no sólo en Perú sino en toda la región, los peruanos, especialmente las élites económicas y políticas, han llegado a considerar que China desempeña un papel estratégico en el futuro de su país, un futuro que inspira un optimismo generalizado.

Pero, ¿está justificado este optimismo? Aunque los efectos de las inversiones y comercio con China en términos de ingresos fiscales, construcción de infraestructuras y creación de empleo son innegables, si se mira más allá de las cifras macroeconómicas y de la retórica oficial china win-win, o «todos ganan», salen a la luz una serie de tendencias preocupantes.

En primer lugar, en términos de relaciones comerciales, las estadísticas muestran que Perú se ha resignado a ser un mero proveedor de recursos naturales, en su mayoría sin procesar, un estatus de dudosa utilidad en términos de generación de riqueza.³ Exportar recursos naturales no es necesariamente un mal negocio, pero el tratado de libre comercio (TLC) firmado por ambos países en 2009, que entró en vigor un año después, no ha servido para diversificar la cesta exportadora a China.⁴ Las expectativas de Perú de poder ampliar sus exportaciones con productos de mayor valor añadido se han visto en gran medida frustradas.

En segundo lugar, como es sabido las inversiones extractivas chinas (que están detrás de buena parte de las exportaciones, como veremos) han generado importantes efectos secundarios en forma de impacto medioambiental y social.⁵ Los daños al entorno natural y las supuestas infracciones de los derechos de las personas que viven cerca de las concesiones mineras han generado en Perú conflictos entre las comunidades locales y las empresas mineras



LOS DAÑOS AL ENTORNO NATURAL Y LAS

SUPUESTAS INFRACCIONES DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS QUE VIVEN CERCA DE LAS CONCESIONES MINERAS HAN GENERADO EN PERÚ CONFLICTOS ENTRE LAS COMUNIDADES LOCALES Y LAS EMPRESAS MINERAS CHINAS, EN LO QUE SE HA CONVERTIDO EN UN PATRÓN PARA MUCHOS PROYECTOS CHINOS EN TODA AMÉRICA LATINA.

3 Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior (DGIECE), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, «Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-China: 13° año de vigencia del TLC,» mayo de 2023, https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/China/Documentos/docs/EA_TLC_PeruChina_13_periodo.pdf

4 Alan Fairlie Reinoso, «The Influence of the FTA with China on Peru's Trade Flows,» *Latin American Journal of Trade Policy* 2, no. 5 (2019).

5 Paulina Garzón, «Los retos de un TLC Perú-China 'optimizado,» China-Latin America Sustainable Investment Initiative, 7 de marzo, 2019, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/peru-comentario-sobre-los-desaf%C3%ADos-del-tratado-de-libre-comercio-con-china-para-su-optimización/>



chinas, en lo que se ha convertido en un patrón para muchos proyectos chinos en toda América Latina. Ello contradice la expectativa de que dichos proyectos contribuyan decisivamente al desarrollo del país.⁶

Sin embargo, apenas existe análisis crítico en Perú sobre los derroteros sobre los que tiene que ir la relación con China. Las élites peruanas a menudo parecen decididas a no cuestionar las acciones de los inversores extranjeros, especialmente los chinos, y la mayoría de los medios de comunicación y la comunidad académica de Perú tienden a destacar principalmente los aspectos positivos de la cooperación. A la vez, China utiliza su poder blando para reforzar el entorno amable del que disfruta en un país que sigue desconociendo en gran medida el sistema político, los motivos estratégicos y la forma de hacer negocios de China.

2. TLC: Más comercio, pero no necesariamente mejor

Centrándonos en la relación comercial bilateral, es importante entender que está creciendo en escala pero no está sirviendo para la diversificación que necesita la economía peruana. Sin embargo, ya que Lima quiere privilegiar a toda costa la relación del país con Pekín, se cita con frecuencia el creciente volumen de las exportaciones peruanas a China como ejemplo de los beneficios que aporta esta relación.

En concreto, el TLC entre ambos países es celebrado como el mecanismo que ha impulsado el comercio y generado «grandes beneficios» para Perú.⁷ Esta afirmación se sustenta en cifras que muestran que, desde la entrada en vigor del acuerdo comercial en 2010, las exportaciones a China han crecido de manera extraordinaria. En ese periodo, la tasa media de crecimiento anual en las exportaciones ha sido del 12,7 por ciento. Es decir, las ventas a China pasaron de 5.580 millones de dólares en 2010 a 20.670 millones en 2022.

6 Gran parte del impacto negativo de la relación de Perú con China también es visible en otras regiones que reciben inversiones chinas (como África) y es atribuible en parte a las bajas normas medioambientales y sociales asociadas al modelo de desarrollo chino. Sin embargo, la parte peruana también tiene parte de responsabilidad: laxitud de la legislación medioambiental peruana, la incapacidad del Estado para hacer cumplir la ley y el deterioro institucional general del país.

7 Como ejemplo de esta mirada positiva, ver: «A doce años del TLC Perú-China resultados para nuestro comercio exterior y perspectivas,» ComexPerú, Semanario 1118, 6 de mayo, 2022, <https://www.comexperu.org.pe/articulo/a-doce-anos-del-tlc-peru-china-resultados-para-nuestro-comercio-exterior-y-perspectivas>



Ello ha permitido a China convertirse en el primer socio comercial de Perú. En el citado año 2022, esto es, en el decimotercer año de vigencia del TLC, el comercio bilateral movió 34.000 millones de dólares, lo que permitió a Perú disfrutar de un superávit comercial de 7.330 millones, siendo Perú uno de los pocos países latinoamericanos con una balanza comercial favorable con China.⁸ Ahora bien, un TLC no garantiza *per se* una relación comercial necesariamente más sana.

Por ejemplo, durante los 13 años de vigencia del TLC, el valor de las importaciones peruanas desde el país asiático creció a una tasa promedio anual de 11,6 por ciento, acumulando un total de 115.860 millones de dólares. Sin embargo, no es seguro que la caída de aranceles que contempla el TLC entre China y Perú se esté trasladando a los consumidores. «En mercados altamente concentrados, como los monopolios y oligopolios, la reducción de aranceles no necesariamente se traduce en precios más bajos para los consumidores, pues el intermediario no tiene incentivo para hacerlo. Y América Latina está plagado de monopolios y oligopolios», apunta Julio Guzmán, economista peruano.

Obviamente, no se puede poner en duda que el acuerdo comercial ha institucionalizado un marco jurídico estable para el comercio y la inversión. Sin embargo, el análisis de los datos de 13 años de comercio bilateral sugiere que la retórica *ganar-ganar* que se escucha constantemente en ciertos sectores de la sociedad peruana no se ajusta del todo a la realidad. Veamos por qué.

Por un lado, la relación comercial entre China y Perú ha contribuido decisivamente a la consolidación de un patrón primario exportador.⁹ Entre 2010 y 2022, las exportaciones peruanas a China totalizaron 146.140 millones de dólares, de los cuales 140.320 millones correspondieron a la exportación de bienes de los llamados sectores tradicionales; es decir, aquellos basados en recursos naturales, incluidos los minerales, los hidrocarburos y la harina de pescado. Según datos oficiales, los minerales y la harina de pescado representan más del 95 por ciento de las ventas peruanas a China.



EL ANÁLISIS DE LOS DATOS DE 13 AÑOS DE COMERCIO

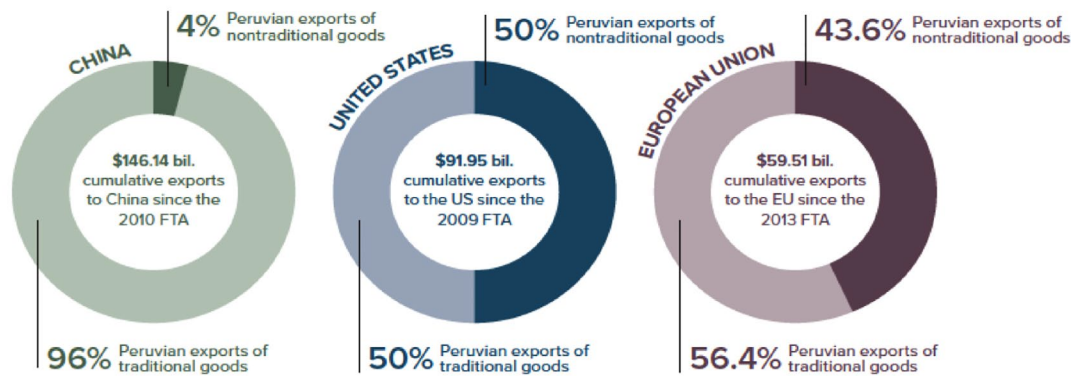
BILATERAL SUGIERE QUE LA RETÓRICA GANAR-GANAR QUE SE ESCUCHA CONSTANTEMENTE EN CIERTOS SECTORES DE LA SOCIEDAD PERUANA NO SE AJUSTA DEL TODO A LA REALIDAD.

⁸ DGIECE, «Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-China.»

⁹ Francisco dos Santos Venes and María Cristina Vallejo, «Relaciones comerciales de China con Colombia y Perú. Un intercambio ecológicamente desigual,» *Ecología Política* 56 (2018): 70–9, <https://www.ecologiapolitica.info/relaciones-comerciales-de-china-con-colombia-y-peru-un-intercambio-ecologicamente-desigual/>



GRÁFICO 1
PERUVIAN EXPORTS: TRADITIONAL VERSUS NONTRADITIONAL GOODS



Source: Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior (DGIECE) and Dirección de Estudios Económicos (DEE), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, "Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-China: 13° año de vigencia del TLC," May 2023, https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/China/Documentos/docs/EA_TLC_PeruChina_13_periodo.pdf; DGIECE and DEE, "Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-EEUU: 14° año de vigencia del TLC," March 2023, https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/EA_PeruEEUU_14periodo.pdf; and DGIECE and DEE, "Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-Unión Europea (sin Reino Unido): 10° año de vigencia del TLC," May 2023, http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Union_Europea/Documentos/EA_PeruUE_10periodo_V2.pdf.

Como muestra el gráfico 1, la proporción de bienes de sectores tradicionales y no tradicionales entre las exportaciones peruanas a China es significativamente mayor que la de las exportaciones peruanas a Estados Unidos y la Unión Europea. Mientras los bienes de sectores tradicionales representan el 96 por ciento de las ventas a China desde la entrada en vigor del TLC (2010), en el caso de Estados Unidos y la Unión Europea suponen, respectivamente, el 50 por ciento y el 56,5 por ciento desde el año de vigencia de sus respectivos TLC. La diferencia es sustancial, pues los bienes de sectores no tradicionales son los que verdaderamente aportan valor añadido a la economía peruana.

Con ello, Perú no sólo ha reforzado con China su posición como exportador de productos mineros e importador de bienes manufacturados, sino que también se ha unido a la larga lista de países que no han sido capaces de convencer a China para que invierta más en industrias de valor añadido, que son las que realmente contribuyen al desarrollo por la vía de transferir tecnología y conocimiento, así como la creación de puestos de trabajo.

En este sentido no es ilógico afirmar que el TLC puede haber tenido un impacto menor del que se cree incluso en cuanto al volumen de minerales exportados a China. Esto es así porque el acuerdo comercial no redujo los aranceles sobre el cobre, el mineral de hierro u otros productos mineros, pues ya



eran cero antes de su firma.¹⁰ Además, no podemos obviar que Pekín tiene una necesidad estratégica que atender en Perú: garantizarse su futuro abastecimiento de recursos naturales. Este objetivo es uno de los que guía la internacionalización de sus empresas y bancos estatales desde que el gobierno chino lanzó la estrategia de «Salir Afuera» hace más de 20 años.

Por tanto, Perú y otros países ricos en recursos han sido fundamentales para alimentar dos de los motores de la economía doméstica china: la industria manufacturera (la llamada *fábrica del mundo*) y la urbanización de China. De este modo, en la lógica de la «necesidad estratégica» descrita, es razonable pensar que tanto las inversiones como las exportaciones mineras se habrían producido igualmente en Perú incluso sin TLC, como ha sido el caso en muchos otros países ricos en recursos naturales con los que Pekín no ha firmado ningún acuerdo de libre comercio.

Ejemplo de ello es la República Democrática del Congo, que alberga los mayores yacimientos de cobre y cobalto de África y que, a pesar de ofrecer un entorno inversor, comercial y logístico ciertamente hostil, y de no tener ningún TLC en vigor con China, exportó a este país en 2020 bienes por valor de 9.000 millones de dólares, el 96 por ciento de los cuales relacionados con el sector minero.



SÓLO EL 4 POR CIENTO DE LAS EXPORTACIONES PERUANAS A CHINA DURANTE LOS 13 AÑOS COMPRENDIDOS ENTRE 2010 Y 2022 FUERON BIENES DE SECTORES NO TRADICIONALES, COMO LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS O LOS TEXTILES.

3. El mito de la diversificación de la cesta exportadora con China

Por otro lado, el TLC no ha contribuido tampoco para que Perú alcance uno de los principales incentivos que tenía para firmar un acuerdo comercial con la potencia asiática: diversificar la cesta exportadora con más productos de mayor valor añadido. Como se ha mencionado más arriba, sólo el 4 por ciento de las exportaciones peruanas a China durante los 13 años comprendidos entre 2010 y 2022 fueron bienes de sectores no tradicionales, como los productos agrícolas o los textiles. De hecho, las exportaciones de bienes de sectores no tradicionales incluso disminuyeron en términos porcentuales durante ese mismo periodo, pasando del 4,9 por ciento en el año 1 del TLC al 3,7 por ciento en el año 13.

¹⁰ Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, Organización Mundial del Comercio, «Tratado de Libre Comercio entre el Perú y China (Mercancías y Servicios): Informe de la Secretaría,» 62, <https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/WT/REG/281-1.pdf&Open=True>



Por lo tanto, a pesar del crecimiento moderado en la exportación de bienes de valor añadido, incluidas las ventas de más de 923 nuevos productos en ese periodo, no se han cumplido las expectativas peruanas de cambiar la estructura de las exportaciones del país en el mercado de su principal socio.¹¹ El hecho de que China sea el principal destino de las exportaciones peruanas de bienes de sectores tradicionales y, sin embargo, que no sea siquiera uno de los cinco principales compradores de sus exportaciones no tradicionales, plantea la cuestión de si ambos países se benefician por igual de su relación comercial.

De hecho, uno de los grandes retos a los que se enfrenta Perú en su relación comercial con China, que es además objeto de constante negociación con Pekín, son los protocolos específicos que China exige para cada producto. Una fuente cercana a los negociadores de la parte peruana explica que «las barreras fitosanitarias han sido un factor perjudicial para el acceso al mercado chino» de los productos agrícolas peruanos. Paradójicamente, las comunidades indígenas peruanas cercanas a las concesiones mineras donde invierten las compañías chinas no han podido beneficiarse significativamente de un mayor acceso al mercado chino de los productos que producen de forma sostenible en sus tierras.

Mientras que la diversificación comercial con China parece por el momento un objetivo inalcanzable, los flujos comerciales de Perú con Estados Unidos y la Unión Europea muestran la tendencia contraria, es decir, un importante incremento en el volumen de exportaciones no tradicionales y un descenso paulatino en la venta de productos mineros y otros bienes tradicionales, como se ve en la tabla 1.

Perú tiene un TLC con Estados Unidos vigente desde 2009. Las exportaciones peruanas de productos de sectores no tradicionales a EEUU suman 45.970 millones de dólares en ese período.¹² Por su parte, las exportaciones de productos de sectores no tradicionales a la Unión Europea totalizaron 25.930



MIENTRAS QUE LA DIVERSIFICACIÓN COMERCIAL CON CHINA PARECE POR EL MOMENTO UN OBJETIVO INALCANZABLE, LOS FLUJOS COMERCIALES DE PERÚ CON ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA MUESTRAN LA TENDENCIA CONTRARIA, ES DECIR, UN IMPORTANTE INCREMENTO EN EL VOLUMEN DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

11 Las exportaciones de los sectores no tradicionales aumentaron de 270 millones de dólares en 2010 a 758 millones de dólares en 2022. DGIECE, «Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-China».

12 DGIECE, «Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-EEUU: 14º año de vigencia del TLC,» Marzo 2023, https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/EA_PeruEEUU_14periodo.pdf



millones de dólares desde que el TLC entró en vigor en 2013.¹³ En el caso de China, por el contrario, las ventas de productos peruanos de sectores no tradicionales han supuesto sólo 5.810 millones de dólares desde la entrada en vigor –en 2010– del TLC entre ambos países.¹⁴

TABLA 1
PERUVIAN EXPORTS: TRENDS IN TRADITIONAL AND NONTRADITIONAL GOODS

	China	United States	European Union
Free trade agreement enters into force	2010	2009	2013
Exports of nontraditional goods since the agreement entered into force	\$5.81 billion	\$45.97 billion	\$25.93 billion
Change in exports of traditional goods since the agreement entered into force	+12.8%	-1.9%	-5.3%
Change in exports of nontraditional goods since the agreement entered into force	+11.1%	+8.4%	+6.9%

Source: Dirección General de Investigación y Estudios sobre Comercio Exterior (DGIECE) and Dirección de Estudios Económicos (DEE), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, "Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-China: 13° año de vigencia del TLC," May 2023, https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/China/Documentos/docs/EA_TLC_PeruChina_13_periodo.pdf; DGIECE and DEE, "Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-EEUU: 14° año de vigencia del TLC," March 2023, https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/docs/EA_PeruEEUU_14periodo.pdf; and DGIECE and DEE, "Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-Unión Europea (sin Reino Unido): 10° año de vigencia del TLC," May 2023, http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Union_Europea/Documentos/EA_PeruUE_10periodo_V2.pdf.

El hecho de que Perú haya sido capaz de diversificar sus exportaciones a Estados Unidos y la Unión Europea, pero no a China, sugiere que su relación comercial con los dos primeros es más beneficiosa para Perú que la que mantiene con China, la cual está muy vinculada a los productos mineros.

4. Un acuerdo sin disposiciones laborales ni medioambientales

Las desventajas de la relación comercial de Perú con China no se limitan a la consolidación del patrón primario de exportación de Perú ni a una escasa diversificación comercial. Otro perjuicio es que el TLC no cuenta con salvaguardias para garantizar que el comercio y las inversiones se realicen con protección del medio ambiente y los derechos de los trabajadores, a diferencia de los acuerdos comerciales de Perú con Estados Unidos, la Unión Europea y

13 DGIECE, «Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-Unión Europea (sin Reino Unido): 10° año de vigencia del TLC,» Mayo 2023, http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Union_Europea/Documentos/EA_PeruUE_10periodo_V2.pdf

14 DGIECE, «Estudio de aprovechamiento del TLC Perú-China.»



Canadá. Incluidas a petición de esos países, estas salvaguardias, o «capítulos verdes», impiden que se pueda flexibilizar la normativa medioambiental o laboral.

Por ejemplo, el artículo 277 del acuerdo comercial entre Perú y la Unión Europea establece el compromiso de los firmantes de «no reducir la protección del medio ambiente para fomentar el comercio y la inversión».¹⁵ La ausencia de tal artículo en el TLC China-Perú «es especialmente preocupante teniendo en cuenta la cultura laboral y medioambiental que aún prevalece en China y sus empresas», escribió el economista Víctor Torres Cuzcano.¹⁶

La inclusión de tales disposiciones crea lo que los grupos ecologistas denominan «espacios de gobernanza», es decir, espacios en los que la sociedad civil puede ofrecer recomendaciones y expresar quejas sobre el impacto socioambiental del comercio y la inversión. Este fue el caso, por ejemplo, con las denuncias presentadas contra Perú en Estados Unidos y la Unión Europea por incumplimiento de las cláusulas medioambientales y laborales incluidas en sus acuerdos comerciales.¹⁷

Estas denuncias fueron presentadas por organizaciones de la sociedad civil peruana, estadounidense y europea, y tramitadas a través de los organismos correspondientes de EE.UU. y la UE en virtud de los mecanismos establecidos en los acuerdos comerciales. Una de ellas, presentada en 2015 en Estados Unidos por incumplimiento del capítulo laboral, llevó a las autoridades peruanas a mejorar la normativa laboral.¹⁸



LAS DESVENTAJAS DE LA RELACIÓN COMERCIAL DE PERÚ CON CHINA NO SE LIMITAN A LA CONSOLIDACIÓN DEL PATRÓN PRIMARIO DE EXPORTACIÓN DE PERÚ NI A UNA ESCASA DIVERSIFICACIÓN COMERCIAL.

15 «Queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el acuerdo comercial entre Perú y la Unión Europea,» 25 de octubre, 2017, <http://www.redge.org.pe/node/2277>

16 Víctor Torres Cuzcano, «El TLC Perú-China: Posibles implicancias para el Perú,» Pensamiento Crítico no. 13 (septiembre 2014), 101–20, https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/pensa_critico/2010_n13/pdf/a08n13.pdf

17 En el caso de la denuncia ante la Unión Europea, aunque el Título IX del Tratado de Libre Comercio con Perú, que contempla obligaciones laborales y medioambientales, está excluido del mecanismo general de resolución de conflictos, las autoridades europeas la tramitaron.

18 Javier Mujica Petit, «Violaciones al capítulo laboral del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos (EEUU) y reformas normativas regresivas en materia laboral,» Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, Perú Equidad, 19 de octubre, 2017, <https://www.slideshare.net/PeruEQUIDAD/violaciones-al-capitulo-laboral-del-tratado-de-libre-comercio-entre-el-per-y-los-estados-unidos-eeuu-y-reformas-normativas-regresivas-en-materia-laboral>



El comisario de Comercio de la UE presentó una queja similar en 2017 por el incumplimiento de Perú de sus obligaciones en virtud del Título IX del TLC Perú-Unión Europea, las cuales son «constantemente violadas como consecuencia de la falta de previsión regulatoria y/o institucionalidad adecuada».¹⁹

La denuncia europea documenta casos concretos de supuestas violaciones laborales y medioambientales, incluidos los vertidos de cuatro empresas petroleras europeas, las violaciones de una docena de empresas peruanas que exportan a la UE y las violaciones de dos empresas mineras chinas, Shougang Group y MMG Limited. La denuncia tenía por objeto demostrar el patrón de incumplimiento por parte del Estado peruano de sus obligaciones en virtud del TLC con la Unión Europea.

Además de imponer obligaciones a los Estados firmantes, estas disposiciones de los TLC dan fe de la voluntad política de los Estados de garantizar que el comercio y las inversiones se desarrollen dentro de unas normas laborales y medioambientales aceptables. Como escribió la entonces comisaria de Comercio de la UE, Cecilia Malmström, en una carta a su homólogo peruano en relación con la denuncia de 2017: «El Acuerdo Comercial Perú-UE pretende algo más que promover el comercio y la inversión. Es nuestro objetivo compartido garantizar que el aumento de la actividad económica contribuya al desarrollo sostenible, incluidas sus dimensiones social y medioambiental».²⁰

Mientras que el acuerdo de Perú con la Unión Europea contiene toda una sección sobre comercio y desarrollo sostenible, que incluye compromisos jurídicamente vinculantes, el TLC Perú-China no contiene garantías de derechos sociales o medioambientales, ni disposiciones para asegurar la rendición de cuentas. «El modelo de acuerdos de cooperación con Perú de los países occidentales es superior al chino», comenta Javier Mujica Petit, abogado y miembro de Perú Equidad, una ONG de derechos humanos. «Incluyen aspectos de cooperación política y garantías que buscan añadir sostenibilidad a la dinámica comercial, algo que el modelo chino no contempla. El modelo chino es estrictamente comercial».



**EL TLC PERÚ-CHINA
NO CONTIENE
GARANTÍAS DE
DERECHOS SOCIALES
O MEDIOAMBIENTALES,
NI DISPOSICIONES PARA
ASEGURAR LA RENDICIÓN
DE CUENTAS.**

19 «Queja contra el gobierno peruano.»

20 Cecilia Malmström a Rogers Valencia, 30 de julio, 2018, http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/Union_Europea/Documentos/2018/Carta_de_la_Comision_Europea_Julio_2018.pdf



Otra diferencia significativa es que, mientras que los grupos civiles peruanos pudieron trabajar con grupos equivalentes en Estados Unidos y Europa para presentar las denuncias, en el caso de China no hay interlocutores. Aunque China incluyó capítulos verdes en sus acuerdos comerciales con Nueva Zelanda y Suiza, ni China ni Perú propusieron disposiciones de este tipo durante las negociaciones de su TLC. Los negociadores peruanos evitaron hablar de salvaguardias ambientales para evitar que la parte china se sintiera incómoda si se le proponía un capítulo así, explican fuentes peruanas.

Durante las negociaciones para optimizar el TLC, que comenzaron en 2019 y estaban por concluirse en 2024, cuatro organizaciones peruanas enviaron cartas en 2021 y 2022 a los Gobiernos chino y peruano instándoles a aprovechar la revisión en curso para incluir un capítulo verde en el TLC. Ninguno de los dos gobiernos contestaron.







CADAL es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria, cuya misión es promover los derechos humanos y la solidaridad democrática internacional.

www.cadal.org

Cerrito 1266 piso 7° Of. 31 C1010AAZ. Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

✉ centro@cadal.org • www.cadal.org

 [@cadal](https://twitter.com/cadal)  [fundacioncadal](https://www.instagram.com/fundacioncadal)  [cadal.org](https://www.facebook.com/cadal.org)  [cadalTV](https://www.youtube.com/cadal)