

Industria Extractiva China en el Perú: Caso Shougang Hierro Perú, 1993-2013¹

Chinese Extractive Industry in Peru: Shougang Hierro Peru, 1993-2013

María de los Ángeles Zapata*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Fecha de recepción: 27 de noviembre

Fecha de aceptación: 04 de noviembre

ISSN: 2219-4142

Zapata, María de los Ángeles. « Industria extractiva china en el Peru:Caso Shougang Hierro Peru, 1993-2013». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 8, segundo semestre, N° 15: pp. 111-129.

* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). mariadelosangeleszr@gmail.com

¹ Esta investigación se desarrolla a partir de la tesis de licenciatura “Industria extractiva china en el Perú: Caso Shougang Hierro Perú (1993-2013)”

Resumen

La presente investigación hace una documentación sobre el ingreso de China en la industria peruana, haciendo discusiones generales sobre la extracción minera. La medición de las inversiones debe darse no solo en términos monetarios, sino también en cuánto contribuyen al desarrollo a nivel local, toda vez que los minerales son recursos no renovables, es decir, bienes o riquezas irrecuperables. En el centro de la tesis se discute el caso de Shougang Hierro Perú (SHP, en adelante). Se presentan los antecedentes del caso y, posteriormente se discuten las tres dimensiones seleccionadas (social, ambiental y económica), en base al concepto de desarrollo sostenible, a fin de evaluar la calidad de esta inversión minera y su relación con los principales stakeholders: gobierno local (municipalidad), sindicato de obreros (trabajadores), sociedad civil (habitantes de Marcona).

La hipótesis central es que la actuación de SHP, por ser de fuente china, representa un modelo exitoso de industria extractiva e inversión en el extranjero, ajeno a la democracia política. Se encuentra a SHP como un caso único y emblemático, dadas sus condiciones de ingreso al Perú, en el marco de un gobierno que siguió las políticas del Consenso de Washington y permitió un contrato-ley que -hasta el año pasado, 2016- le otorgó el libre uso y dominio de servicios básicos, agua y luz. Fue una de las pocas inversiones chinas que llegaron al Perú en la década de los 90. Es el único que extrae y procesa hierro en tal magnitud en el país y en la región. SHP es un caso especial y los proyectos más cercanos no tienen características similares; no obstante, a fin de tener casos de control, se realizó una breve comparación con Antamina (Huari, Ancash) y Doe Run (La Oroya, Junín), como ejemplos emblemáticos de proyectos greenfield y brownfield, respectivamente.

Muchos autores y esta investigación, también, coinciden en una misma conclusión general: la calidad de la inversión minera depende, en gran medida, del marco regulatorio nacional y, por consiguiente, local. Sin un Gobierno que vigile activamente la conducta minera y que establezca condiciones justas tanto para la población y el sector privado, las empresas mineras probablemente preferirán cumplir con estándares mínimos de calidad.

Palabras clave: *Industria extractiva, China, Shougang Hierro Perú, proyectos mineros*

Abstract

This research project documents the China incoming to the Peruvian industry, focusing on mining. Investment measures should be made not only in monetary terms but also taking into account their contribution to local development, considering minerals are non-renewable resources. At the core of the thesis, the Shougang Hierro Peru (SHP) case is discussed. There are three main dimensions addressed: social, environmental and economic, based on the sustainable development concept, in order to assess the mining investment quality and its relations with its main stakeholders: local government (municipality), workers unions (employees), and civil society (Marcona inhabitants).

The main hypothesis is that the SHP behavior, given its Chinese source, represents a successful model of FDI extractive industry, distinct from the political democracy. SHP is found as a unique and emblematic case, due to its access conditions to Peru, in the context of a government that followed the Washington Consensus policies and allowed a Law-Contract that, until 2016, provided them free use and domain of basic services, water and electricity. SHP is a special case and there are no related mining project with similar characteristics; nevertheless, in order to

have control cases, we made a brief comparison using greenfield and brownfield projects, Antamina (Huari, Ancash) and Doe Run (La Oroya, Junín), respectively.

ftis investigation, and many authors as well, agree on a same general conclusion: the quality of mining investments projects depends on the national regulatory framework. Without a Government that actively monitors the mining companies' behavior and establishes fair conditions for population as well as private sector, they would probably prefer the minimum quality standards.

Key words: *extractive industry, China, Shougang Hierro Peru, mining projects*

Introducción

En los últimos años, el “Reino del Centro” (中国, por su significado literal), es decir, China, ha mostrado un crecimiento exponencial y este no es casual. En 1978, Deng Xiaoping anunció la adopción de una política open door en relación a otros países, ante la necesidad de factores productivos –o materias primas- (Sanborn y Torres, 2009, p. 11; Simonit, 2011, p. 136), a fin de abastecer la demanda de sus ciudadanos, debido a su superpoblación (antes de ello, sus mayores socios comerciales eran la desaparecida Unión Soviética y países adyacentes). China decidió abrir sus puertas mediante una política de reformas cuyo punto más alto fue su inclusión en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el 2001.

China es una economía dinámica que, desde los años 80 hasta el 2012, creció 9% anual en promedio (Peng, 2012, p. 36) y, desde el 2013, ha crecido a una tasa de 6.5% (Banco Mundial, 2016). Este crecimiento potenció su requerimiento de materias primas, en su mayoría commodities (Estevadeordal, 2012, p. 1), debido a dos factores: el crecimiento de una población que demanda mayor consumo (crecimiento de la clase media china) y la producción de artículos con valor agregado (de alta tecnología y calidad) por su valor en el mercado. En ese contexto, la extracción de minerales ha sido y sigue siendo central para satisfacer estas demandas.

En ese sentido, China ha establecido su inversión bajo un modelo pragmático, lo que significa que los contextos políticos o sociales de los países a los que ingresa no son determinantes, mas sí lo son sus intereses económicos y comerciales, y sus necesidades de materias primas. Eso originó argumentos encontrados en la comunidad académica. China se ha adaptado paulatinamente a una lógica de mercado que le ha significado la apertura de mercados muy diversos entre sí, ya que “cuenta con una sólida estrategia que fortalece su modelo de desarrollo” (Correa y González, 2006, p. 117). En suma, China no justifica su presencia en el extranjero por inclinaciones ideológicas o políticas, por lo que no observa necesariamente estándares humanitarios o de transparencia para establecerse (Brautigam, 2010), sino que más bien se adapta al contexto que encuentra.

La controversia central sobre la actividad de empresas chinas a nivel local gira alrededor de la sostenibilidad de la presencia China en la extracción de minerales, pues se trata de una actividad económica sensible para la población, el territorio y el medio ambiente. Desde la Academia, se han encontrado dos paradigmas antagónicos. Por un lado, hay quienes afirman que China ha desarrollado políticas perjudiciales de inserción en el exterior, sobre la base de que sus inversiones no respetan mayores compromisos internacionales en términos ambientales y sociales, que las condiciones en que se establecen son muy precarias y que es un sistema en gran medida depredador (Niquet, 2006, p. 1), con lo cual no existe una “verdadera transferencia de riqueza o de conocimiento hacia las poblaciones locales” (2006, p. 9). Desde otro punto de vista, en realidad, algunos autores afirman que China ha ejecutado políticas no muy diferentes a la de otros países, por lo que apuntan a que no es un depredador íntegro, sino que más bien se acomoda

a la legislación nacional (Gallagher y Irwin, 2013; Haglund, 2008), de la cual se desprenden los vacíos de calidad en la extracción minera.

Perú está en el centro de la discusión, ya que es un país rico en recursos extractivos y que tiene una gran influencia de inversión china. Es política del Estado peruano el fomento de la inversión, debido a su importancia para la recaudación fiscal, pues se le considera el motor de crecimiento de la economía del país (Glave y Kuramoto, 2007, p. 135). Para estudiar la calidad de la extracción minera de fuente china, se tomará el caso de una de las minas más antiguas de extracción de hierro en América Latina: Shougang Hierro Perú (SHP) desde 1992. Esta investigación explora la presencia china en su nivel ejecutor, es decir, de inversor a nivel local.

Considerando el marco del desarrollo sostenible para evaluar el modelo de inversión en el caso seleccionado, se evaluaron tres dimensiones principales: social, ambiental y económica. La primera dimensión, social, evaluó el comportamiento de la empresa en relación al cumplimiento de compromisos con la Municipalidad y la política laboral hacia los trabajadores (Sindicato de Obreros). La segunda dimensión, ambiental, evaluó la dotación de agua a la población y el tratamiento de aguas residuales. La tercera dimensión, económica, analizó la recaudación fiscal a nivel local. El análisis de estas tres dimensiones dará una imagen general de la calidad de esta inversión local, así como parámetros para compararla con la actividad de otras empresas de distintos países desarrollados operando en el Perú. La comparación permitió establecer ciertos parámetros en los que se mueve la inversión minera en Perú.

Marco teórico

China escaló rápidamente y se convirtió en el segundo mercado más grande del mundo. Actualmente, el debate teórico muestra que existen posiciones positivas, neutrales y negativas sobre la inversión china en general. Muchos líderes políticos consideran que hacer negocios con China es una garantía de prosperidad en el futuro (Liang, 2010, p. 273); tan es así que se cree que la inversión china podría ser un contrapeso a los condicionamientos y dependencia de Occidente en inversión extranjera (Alden 2007, p. 25). Por otro lado, “la ‘amenaza china’ para el mundo en desarrollo” (Correa y González, 2006, p. 117) ha sido manifestada por el temor generado en los países sobre la posible depredación que estaría generando esta masiva extracción de recursos.

El presente marco teórico presenta tres grandes premisas sobre las cuales se explica esta investigación. El primero se refiere a las diferencias culturales y un caso de choque de civilizaciones; el segundo, está referido a la sostenibilidad de la extracción en el marco de la responsabilidad social corporativa en sus tres dimensiones (social, ambiental y económica); y, el tercero, tiene relación con los tipos de proyectos extractivos y los casos de contraste que permitieron la comparación y evaluación.

La naturaleza de las empresas chinas es particular, ya que el Estado es dueño de gran parte de las empresas más importantes del país; por lo tanto, es el mayor contratista, lo cual influye en su modus operandi. En China, los sindicatos funcionan de manera distinta a como se entienden en Occidente. No son independientes, ya que su objetivo es ayudar al Partido Comunista en funciones administrativas, para conservar la estabilidad social y política y para ayudar a la empresa en la gestión y mejorar la eficiencia de la producción (Ge, 2009, p. 2). Los Sindicatos cumplen un rol fiscalizador mediando los conflictos laborales y vigilando la aplicación de la legislación laboral, mas no funcionan como un ente de interposición de demandas (Ge, 2009, p. 2).

Al respecto, mucha literatura académica que también enfoca la inversión china como una amenaza se basa en las diferencias culturales y sugiere un choque de civilizaciones. Muchos estudios occidentales atribuyen que los conflictos sociales generados alrededor de Shougang están

basados en la cultura. Gallagher e Irwin entienden por “cultura” el enfoque corporativo de las empresas estatales chinas, a las que juzgan por estar ignorando el daño ambiental y negar los derechos laborales (2013, p. 209). La referencia de Huntington y la concepción más fiel de civilización es que esta concentra tradiciones herméticas y cerradas, diferencia máxima que, finalmente, es la que dirige la política internacional (2005).

Aterrizado al caso de SHP, un argumento muy discutido ha sido “el choque cultural” de China en Latinoamérica (Moody, 2007) y, específicamente, en Perú. Según esta referencia, existen dos diferentes códigos para cada civilización (la occidental y la china, en este caso). Esta diferencia generaría el famoso “choque de civilizaciones”. En el caso de China en Perú, este argumento explicaría los problemas con los sindicatos y con el gobierno local.

La observación hacia la calidad de esta inversión se ha centrado en si la inversión minera proveniente de China es completamente perniciosa o si es perniciosa y, a su vez, no se distingue de la calidad de inversión de otros países desarrollados. En el primer debate, se extiende el hecho de que la extracción minera a nivel local genera externalidades negativas en ámbito social, económico y de gobernabilidad. China es “consciente del daño que la actividad minera ocasiona en el medio ambiente y en la vida de las comunidades aledañas a las minas” (Sanborn y Torres, 2009, p. 135).

Por lo tanto, se decidió explorar este caso en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) sobre el que se exploraron las acciones que desarrolló SHP frente a sus stakeholders (Jenkins y Yakovleva, 2004, p. 272). Este concepto asume que las compañías deberían responder a sus stakeholders sobre temas como derechos humanos, bienestar de sus empleados y cambio climático (Jenkins y Yakovleva, 2004, p. 272).

Para este estudio de caso, se evaluaron tres dimensiones: conflictos sociales, acceso al agua y recaudación fiscal. Se eligió evaluar el desempeño de estas dimensiones debido a que el Perú sigue corrientes internacionales de extracción. La literatura afirma, que previo al desarrollo del concepto de “responsabilidad social corporativa” (RSC), está la “sostenibilidad” (Jenkins y Yakovleva, 2006, p. 271), ya que el agotamiento de recursos naturales es una de las mayores preocupaciones en el debate sobre el desarrollo sostenible (Jenkins y Yakovleva, 2006, p. 271). Vale señalar que “los estándares ambientales y sociales peruanos están muy por debajo de las normas recomendadas por instituciones internacionales como el Banco Mundial” (Irwin, 2013, p. 115).

En la dimensión social, se evaluó la presencia de conflictos sociales. Se midió su política laboral y su relación con los pobladores de San Juan de Marcona y la Municipalidad Distrital. Para analizar esta dimensión, se examinó el avance del desarrollo urbano en el distrito. En la dimensión ambiental, se ahondó sobre los recursos naturales del distrito, uso del agua y los problemas que genera la escasez de agua en San Juan de Marcona. En la dimensión económica, de recaudación fiscal, se comparó con los casos de contraste su participación e importancia en la economía local, de acuerdo a la cantidad de dinero recaudado.

Con el objetivo de establecer un estándar de comparación, se examinó el desempeño de las dimensiones escogidas en relación a otras compañías mineras extranjeras operando en Perú. En su mayoría, los proyectos mineros son catalogados en dos tipos: según el tipo de exploración que desarrollan, puede ser greenfield y brownfield. Los proyectos greenfield son los que se implementan sobre minas no exploradas ni explotadas; usualmente son considerados proyectos “verdes” y se localizan en la periferia de la ciudad (Cao y Guan, 2007, p. 128). Los proyectos brownfield son los que se desarrollan en un terreno que, en el pasado, ha sido infrautilizado y que, al momento de iniciar operaciones, se encontraba abandonado o contaminado (Jackson y Garb, 2002, p. 3). Se trata de proyectos previamente desarrollados y dejados, que se localizan en la misma ciudad (Cao y Guan, 2007, p. 128). En esta clasificación, SHP se define como un proyecto brownfield por su naturaleza y localización.

El primer caso es el Complejo Metalúrgico de La Oroya de la empresa Doe Run Perú (DRP, en adelante) en el distrito de La Oroya, en el departamento de Junín, de tipo brownfield, el cual fue privatizado porque “se había convertido en uno de los lugares más contaminados de la tierra” (Irwin, 2013, p. 126). Estuvo dedicada a la extracción y transformación de cobre, plomo y zinc. La empresa American Cerro de Pasco Mining Corporation en 1922 estableció la mina, en 1974 fue nacionalizada y se convirtió en Centromin; finalmente, a partir de 1997, la mina fue privatizada y vendida a DRP por 247 millones de dólares. Algunos autores incluso recomiendan “Doe Run como el caso de comparación más apropiado para Shougang, dados su tamaño y valor similares y sus historias problemáticas como propiedad estatal” (Irwin, 2013, p. 118).

El segundo caso es la Compañía Minera Antamina, localizada en el distrito de San Marcos en la provincia de Huari, en el departamento de Ancash, de tipo greenfield, debido a que no se encontraba en producción y fue así como fue adquirida (Irwin, 2013, p. 117). Este proyecto extrae cobre, zinc, bismuto, molibdeno, plata y plomo. En 1952, así como Marcona, Huari fue integrado a la cartera de exploración de proyectos y fue explotada por la empresa Cerro de Pasco Mining Corporation también en 1952. En 1970, fue estatizada, como gran parte de los grandes capitales extranjeros durante el gobierno militar; sin embargo, en el caso de este centro, tuvo inserción capital rumano en conjunto con capital estatal para su administración. En 1996 Antamina, fue privatizada y se convirtió en Antamina. Actualmente, es de naturaleza de capital mixto y de diferente fuente, como Australia, Suiza, Canadá y Japón.

Análisis del caso

Esta investigación se concentra en entender el modo de actuación de la industria extractiva de fuente china, en un particular contexto de extracción de minerales en Marcona. La empresa SHP, establecida en el año 1992 en el Perú, representa un caso emblemático de la política neoliberal de apertura al mercado y protección jurídica a la inversión extranjera por sobre los recursos naturales. Tal fue el marco jurídico privilegiado para la inversión minera durante la década del gobierno del ex presidente Alberto Fujimori.

SHP fue comprada bajo la figura de contrato ley, por el cual tuvo beneficios especiales, como la extracción por tiempo indefinido –dicho de otro modo, podrán extraer hasta que se acabe el mineral– y la cesión de servicios básicos, de agua potable y luz eléctrica. Según el estudio de Amos Irwin, el contrato ley “estaba mal redactado y no obligaba a Shougang a rendir cuentas por sus promesas” (2013, p. 115). Hasta el 2014, la empresa vendió ambos servicios básicos públicos a la Municipalidad del distrito y esta, a su vez, la vendía a sus pobladores. Este es un excepcional caso en el que derechos económicos y sociales básicos (según la ONU y la Constitución peruana de 1993) –como lo son el agua y la luz– son administrados por un privado en su totalidad.

Por lo tanto, para el análisis del caso se hizo un mapeo de los actores involucrados en la industria extractiva en Marcona. Hasta el establecimiento de la «Mesa de Diálogo para el desarrollo del distrito de Marcona» entre el Ejecutivo, el gobierno local y la empresa (aunque esta última se mostró reacia casi hasta el final de las negociaciones), la relación entre SHP y Marcona fue un ejemplo de la ausencia del Gobierno central.

I. La industria extractiva china en Shougang Hierro Perú

El descubrimiento de hierro en la zona de Marcona en la década del 50 en el siglo pasado trajo consigo la creación de la empresa extractiva y la creación del distrito de Marcona, posterior-

mente. Es decir, la extracción de recursos minerales creó la institucionalidad en el territorio. Confluyeron, por lo tanto, los funcionarios de la empresa, los obreros, los pobladores (en un inicio, familiares de los trabajadores), los funcionarios de la municipalidad, entre otros.

Desde la instalación de SHP se detectaron problemas de manejo de comunicaciones. De hecho, la empresa, al establecerse en Perú, tuvo algunos problemas de financiamiento; sin embargo, nunca “comunicó sus problemas a los sindicatos, el gobierno o los medios, ni intentó negociar una reducción del compromiso de inversión (con el Perú) porque no deseaba admitir la existencia de una crisis en China” (Irwin, 2013, p. 114). El largo silencio acerca de sus problemas financieros derivó en una “larga tradición de comunicación deficiente” (Irwin, 2013, p. 114).

1. Los actores involucrados en la extracción de minerales en Shougang Hierro Perú

La Municipalidad es el gobierno local que representa al gobierno central. El Sindicato de Obreros es la institución más consolidada del total de trabajadores en la mina, bastión nuclear de la extracción y que representa a la sociedad.

La extracción minera es una importante actividad económica en el país. Marcona es un ejemplo de ello: el asentamiento minero se desarrolló en lo que hoy es el Distrito de San José de Marcona. Se encuentra en la provincia de Nazca, en el departamento de Ica, 530 kilómetros al sur de Lima, en una zona desértica, con un importante yacimiento de hierro y cobre, minerales esenciales para la producción de acero. El acero es un elemento esencial en la industrialización.

Shougang Corporation es una empresa estatal china creada en el año 1919. Es una de las empresas siderúrgicas más grandes de China, así como del mundo, especializada en la industria del acero y hierro. Para fines del 2013, el capital equivalía a casi 82 mil millones de dólares americanos y tenía un volumen promedio de transacciones anual de \$6.13 mil millones de dólares.

SHP opera en un terreno aproximado de 150 km², donde realizan actividades de exploración, investigación y explotación de minerales bajo la modalidad de tajo abierto; además, se extrae y procesa hierro. La producción final es exportada, a través de un embarque marítimo, en dirección a Asia, Europa y Norteamérica. Las actividades de extracción minera pasan por tres procesos y áreas geográficas específicas: la extracción de minerales en la mina (las Lomas de Marcona), el beneficio de los minerales (tratamiento) y, finalmente, el embarque de los productos desde la Bahía de San Nicolás.

El distrito de San Juan de Marcona se encuentra en la provincia de Nazca, en el departamento de Ica. Cuenta con una superficie de 2009 km². Según datos recogidos por la Municipalidad Distrital, estimaban que la población sobrepasaba los 14,000 habitantes y la tasa de crecimiento poblacional se encontraba en 1.8%, debido al crecimiento del empleo dentro de la mina. Marcona cuenta, además, en términos de infraestructura en Salud, con un centro hospitalario ESSALUD, hospital I María Reiche Neuman, y con los Centros de Salud MINSAs, José Peseta Bar, y la Posta Médica, PPJJ Tupac Amaru.

La empresa empleaba hasta el 2013 a 1931 personas, entre ellos 1078 obreros, 476 empleados, 348 funcionarios y 29 temporales (Memoria Anual SHP, 2012: 30). Los trabajadores de la empresa se dividían en dos grandes sindicatos: de Empleados y de Obreros. Ambos sindicatos son históricos pues datan desde la época de la Marcona Mining Company: ambos, altamente politizados, desarrollaron una relación con la empresa muy tensa desde su establecimiento en 1992.

2. Relación entre intereses de los actores: empresa versus Municipio, trabajadores y pobladores

En relación a la interacción entre la municipalidad y la empresa, el principal problema que han tenido es la propiedad de las tierras del distrito. El exponencial crecimiento de la población ha generado la necesidad de expandir los terrenos bajo propiedad estatal; no obstante, SHP posee la titularidad de casi todos los terrenos que circundan el área central del distrito. SHP ocupa el 85 % del territorio urbano del distrito, razón por la que “la gente está construyendo donde no debe” (Zapata, 2013a, p. 2). Esto genera una problemática muy grave, que es la expansión territorial desordenada y riesgosa.

En relación a la interacción entre los trabajadores y la empresa, el principal problema que se encontró fue el cúmulo de demandas de los obreros y la solución (o no) que dé SHP. El Sindicato de Obreros y la empresa mantienen convenios colectivos anuales en los que se determinan aumentos salariales y otros beneficios, entre los que destacan los bonos anuales, regalos navideños y otros. Regularmente no llegan a un acuerdo. Según el Sindicato, esto se debe a que la empresa no ofrece lo suficiente. “Nosotros presentamos alrededor de entre ocho a quince puntos de nuestro petitorio a la empresa (...) la empresa siempre ha ofrecido uno o dos puntos para solucionar el pliego” (Zapata, 2013b, p. 2). Asimismo, se han quejado de que los “demás puntos de condiciones de trabajo, condiciones sociales, condiciones de seguridad, nunca han querido ser tratados por la empresa” (2013b, p. 2). Además, siempre ofrece cifras irrisorias, totalmente mínimas, que no justifican su capacidad económica (2013b: 2).

Sin embargo, por su lado, la empresa afirma que los ofrecimientos varían cada año debido a que dependen de la recaudación del año anterior y las expectativas de ganancia del año siguiente. Sostienen que el ejercicio anual es fundamental para la resolución de las demandas de los convenios colectivos.

La empresa siempre es respetuosa de las leyes y del derecho de sus trabajadores. La negociación es una herramienta de los trabajadores. La empresa siempre (es) caracterizada por una exagerada ganancia remunerativa. La empresa ofrece lo que realmente puede dar, de acuerdo a su economía del momento. (...) Cada ejercicio (anual) es completamente distinto. La empresa ofrece lo que realmente puede de acuerdo a sus posibilidades. (Zapata, 2013c, p. 2)

Finalmente, en relación a la interacción entre los pobladores y la empresa, existe una relación negativa. Según lo observado en entrevistas a residentes de Marcona, los pobladores evalúan la presencia de SHP como negativa, pues sienten que no contribuye con ningún servicio público (agua, terrenos para construir, colegios, hospitales, entre otros). La población considera que SHP ejecuta millonarias extracciones en su distrito, pero no ven esos recursos traducidos en mejores o más servicios públicos a los que puedan acceder.

II. Dimensiones influenciadas por la industria extractiva en Marcona

A fines del 2013, la Defensoría del Pueblo halló 216 conflictos sociales, de los cuales 170 estaban activos y 139 eran socioambientales. La extracción minera, históricamente, ha producido conflictos entre empresa privada y el sector público (Gobiernos locales y regionales), los trabajadores, y las poblaciones aledañas. Marcona, como distrito, como territorio y como nación –pobladores de Marcona- es sensible al análisis de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

1. Dimensión social: relación con el Gobierno local y el Sindicato de Obreros

SHP ha mantenido relaciones tensas con los sectores en los que ha generado mayor influencia. Los conflictos sociales fueron estudiados desde la relación con la Municipalidad de Marcona y con los Sindicatos de Obreros y Empleados.

Relación con la Municipalidad

El Municipio ha presentado diversas demandas a SHP a lo largo de los más de 20 años de operaciones de esta empresa. Ha habido conflictos por la jurisdicción de trabajo de ambos y por la desatención de la empresa por el desarrollo urbano del distrito. La contra de SHP al Plan de Desarrollo Urbano 2006 – 2016 debido a la expansión urbana del distrito fue el mayor conflicto. En este documento, presentado al Congreso de la República con el objetivo de proponer un proyecto de Ley que declare de utilidad y necesidad pública, la expansión urbana e industrial del distrito de Marcona, el Municipio en su exposición de motivos sostiene: “La empresa China Shougang Hierro Perú SAA se opone a todo proyecto de desarrollo que se realice en Marcona y a los proyectos de mejoramiento de calidad de vida que ejecuta la Municipalidad, habiendo sido denunciado por contaminar nuestro distrito” (2013, p. 3).

Sin embargo, este Plan de Desarrollo Urbano no se ejecutó porque no hubo interés en la administración municipal. El documento que lo formaliza no es de carácter público; no obstante, según la información hallada, el objetivo de este plan era lograr más terrenos en los cuales la Municipalidad pudiera ejecutar ordenadamente la expansión urbana y otros proyectos en sector agrícola y turismo. Este proyecto fue aprobado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS); sin embargo, SHP apeló y no hubo más presión para su seguimiento, ya que hubo cambio de administraciones en el Municipio y, por lo tanto, esta demanda dejó de ser prioridad.

La ejecución de un reordenamiento urbano era y es fundamental debido al crecimiento poblacional, ya que esperaban un crecimiento aproximado de 2,000 habitantes por año.

Sin embargo, Marcona no es solo SHP. Se han desarrollado otros proyectos de interés nacional, por lo cual era fundamental desarrollar un plan de ordenamiento territorial (Zapata, 2013a, p. 3). Dichos proyectos son: Carretera Interoceánica, Megapuerto Marcona, Marcobre, Parque Eólico, Plan Piloto Demostrativo de la Pesca Artesanal, Ducto de Gas de Camisea, Planta Petroquímica, Plan de Vivienda Municipal, entre otros. Es por ello que este tópico resulta esencial en su crecimiento.

Finalmente, a fines del 2013, SHP dio un viraje histórico, accediendo a participar, junto con la Municipalidad en la Mesa de Trabajo para el Desarrollo de San Juan de Marcona, desarrollado a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El principal objetivo del mismo en términos de la Municipalidad era solicitar a SHP la liberación de terrenos, ya que la población está construyendo territorios en hondonadas y rellenos sanitarios, espacios que no son idóneos para vivienda.

Finalmente, a pesar de los conflictos previamente señalados, la Municipalidad afirmó que, en un inicio, SHP estuvo en una posición dialogante y que fue un gran paso sentarse en la mesa de diálogo: “se han sentado en la mesa de diálogo con nosotros, algo que nunca habían hecho. Están evaluando el tema de liberación de terrenos” (Zapata, 2013a, p. 2).

En el caso de La Oroya, el total de la población en los últimos años ha decrecido de 35,457 habitantes en 1981 a 18,606 habitantes en el 2007, según el censo de ese año. El distrito fue creado oficialmente en 1942 y es desde ese momento en que conviven el Gobierno local y la empresa en

una misma jurisdicción territorial. Sin embargo, el desarrollo urbano, aunque desordenado, aún es posible, debido a que la empresa no es dueña de los terrenos eriazos vacíos: “El distrito de La Oroya al igual que otros distritos de la provincia y de la región no ha sido ajeno al crecimiento urbano sin planificación” (Distrito de La Oroya, 2011, p. 45)

Aunque, en diferentes contextos, Marcona y La Oroya se enfrentan a un problema similar en el desarrollo urbano. En La Oroya, el crecimiento urbano desordenado generó también la construcción de viviendas en terrenos no aptos para la habitación humana. Y aunque la Municipalidad tiene jurisdicción sobre la mayoría de terrenos vacíos del distrito, se detiene ante el mismo problema: la incapacidad de enfrentamiento al sector privado. Sobre un mismo problema se evidencia la misma incapacidad de agencia del ente estatal local y con la capacidad legal de ordenar su distrito y su crecimiento.

Mirando el caso de Antamina, la situación es diferente, porque la población es eminentemente rural y dispersa; además, no está asentada dentro del territorio de propiedad de la mina. Los últimos datos oficiales de población datan del censo del 2007, los cuales, según proyecciones, no habían cambiado mucho. En aquel año, la población total era de 13 607 habitantes. De aquel total, el 69% correspondía a población rural y, de acuerdo a las proyecciones de municipalidad distrital, el crecimiento de la población rural no ha sido ni será muy radical.

El crecimiento poblacional no ha afectado el desarrollo territorial de la localidad. Tan es así que incluso la población ha ido disminuyendo con los años, debido a flujos migratorios de la población local y llegada de nuevos pobladores, por razones laborales, que no han significado una proporción largamente mayor a la población total. El total de población trabajadora de la mina se mantiene en cantidad y la población natural del distrito ha crecido lentamente. En 1993, la población era de 11 660, comparada con los 13607 del censo del 2007.

Se encontró que las condiciones de establecimiento de SHP definieron en gran medida la capacidad de injerencia de la Municipalidad en el ordenamiento territorial y cómo se ciñó a los límites en los que estrictamente la empresa decidió ceder. En todo caso, la discusión sobre este asunto deriva en un problema que quizá no solo se repite en los casos analizados, sino que también podría comprender a un problema de tendencia nacional, es decir, la capacidad de diálogo y acuerdo entre el Gobierno (sea local) y empresa (sector minero).

La comparación sugiere que hubo serios problemas que resolver frente al crecimiento poblacional en Marcona. Sin embargo, la experiencia demuestra que la empresa mantuvo una especial reticencia al diálogo. La legislación (contrato ley, fundamentalmente) no otorgó poderes al Gobierno local sobre las condiciones de venta de la mina. Todo lo contrario, desplazó su autoridad y competencia local. Lamentablemente, ningún actor, ni local o regional, logró poner en discusión de coyuntura nacional.

Relación con los trabajadores

Históricamente, en el sector minero, la relación laboral de las empresas con sus trabajadores se define por diversos motivos: número de horas de trabajo, valor monetario del jornal diario pagado, salud y seguridad en el trabajo, infraestructura y condiciones, beneficios e incentivos cedidos por las ganancias de la mina.

Al 2012, más del 50% de la población laboral de SHP (1,931 personas) era fuerza obrera. Existen dos grandes sindicatos: el Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú SAA y el Sindicato de Empleados de Shougang Hierro Perú SAA. Ambos sindicatos se han encargado de dirigir las protestas y las demandas por aumentos salariales, así como la determinación de horas de trabajo y compensación al sobretiempo. No obstante, el sindicato de Obreros es el que ha tenido

mayor resonancia y respaldo para la realización de demandas debido a su representación (55.8% del total de trabajadores al 2013).

Actualmente el Sindicato de Obreros reclama que, durante el 2013, la empresa realizó medidas antisindicalistas al apoyar la creación de un Sindicato Alterno de Obreros denominado el "Sindicato de Integración de Shougang Hierro Perú". Según palabras de los propios dirigentes sindicales, fue una "política de división", mediante la cual ofrecieron mejores condiciones para la negociación del aumento salarial anual a cambio de que los trabajadores cambiaran de sindicato y fueron renuentes al levantamiento de los trabajadores por mejores condiciones laborales. Este sindicato fue creado en febrero del 2013 y empezó con 35 trabajadores y, hacia finales del 2013 tenía 90 afiliados. Si bien este es un número reducido, llegaba a ser casi el 10% del Sindicato de Obreros, el original, el cual cuenta con 969 obreros sindicalizados.

El pliego de reclamos del Sindicato de Obreros tiene vigencia de un año y cambia según se calcule la ganancia de la empresa el año fiscal anterior; por lo tanto, se establecen convenios colectivos anualmente con SHP. El curso regular de estas demandas es que son presentadas por el Sindicato; posteriormente, son evaluadas por la empresa. Según la respuesta que obtuvieran, pasado un tiempo de negociación, los obreros decidían levantar huelgas en las que demandaban el cumplimiento de sus necesidades. Lo cierto es que, históricamente, la empresa había cedido en la propuesta inicial de alza salarial o cambio de horas de trabajo. Para la solución del conflicto, siempre operó el Ministerio de Trabajo regularmente, a través del Gobierno Regional de Ica, por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción de Empleo. En palabras de los Directivos del Sindicato de Obreros: "Todos los años tenemos que hacer huelga para que haya solución al pliego de reclamos" (Zapata, 2013b, p. 2).

Según el Sindicato, siempre se debe llegar a huelga para que sus demandas sean atendidas. La negociación con SHP ha tenido vías medianamente pacíficas, en la medida en que estas no han desembocado en violencia o en acciones agresivas contra los protestantes o contra directivos de la empresa, según fuera el caso. Sin embargo, las negociaciones toman largos plazos y cuando se llega a huelga "han durado entre 10, 15, 20, hasta 30 días. (...) La empresa siempre ha ofrecido uno o dos puntos para solucionar el pliego, (...) oferta que ha tenido que ser rechazada (...) Los demás puntos de condiciones de trabajo, condiciones sociales, condiciones de seguridad, nunca han querido ser tratados por la empresa" (Zapata, 2013b, p. 3).

Por su lado, SHP tiene una versión que difiere a ello y sostiene que, efectivamente, ellos negocian con los trabajadores y ofrecen lo que realmente están en capacidad de dar como aumentos salariales, ya que "la empresa ofrece lo que realmente puede dar, de acuerdo a su economía del momento. (...) Cada ejercicio (anual) es completamente distinto. La empresa ofrece lo que realmente puede de acuerdo a sus posibilidades" (Zapata, 2013, p. 1).

En el caso de La Oroya, existen cuatro sindicatos organizados (empleados, trabajadores y obreros), los cuales también han tenido que llegar a instancias mayores con la intervención de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción de Empleo. En este caso, las huelgas han sido el medio de atención en sus demandas. No obstante, es importante notar que el complejo metalúrgico de La Oroya estuvo cerrado por alrededor de tres años, debido a la suspensión de actividades por parte de la empresa.

DRP tuvo una "estrategia sindical proactiva" (Irwin, 2013, p. 127), lo cual ha facilitado siempre la interacción entre sindicato y empresa. Los sindicatos de esta empresa, históricamente, son los que menos huelgas han hecho y, contrariamente a lo que se podría creer, fueron los primeros en defender y salir a las calles en favor de la empresa cuando el Estado peruano amenazó con su cierre (2013, p. 127). La estrategia que siguió DRP fue el mantenimiento de comunicaciones ágiles y constantes, por lo que se "aliaron" a los Sindicatos. Tan es así que el sindicato se sintió atraído a la empresa, porque si el complejo metalúrgico existía y ellos tenían trabajo es porque la

casa matriz Doe Run decidió la compra de la mina (Irwin, 2013, p. 127). Por ello, DRP no despidió a líderes sindicales ni tampoco hizo uso de fuerza policial en el enfrentamiento a las huelgas que, eventualmente, se dieron (2013, p. 127).

En el caso de Antamina, no ha sido necesaria la organización sindical, pues no existe ningún sindicato que represente a sus trabajadores. Antamina, de hecho, representó una de las empresas que mejores prácticas ha desarrollado en términos de relación con sus trabajadores y, efectivamente, la ausencia de sindicatos manifiesta este buen desempeño que no obliga a la organización para la resolución de demandas laborales.

Según el registro de huelgas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en la mayoría de casos registrados de SHP hasta el 2013, tuvo que intervenir la autoridad regional para la solución del conflicto. En el caso de DRP, los sindicatos en negociación directa con la empresa han logrado acuerdos. En el caso de Antamina, no se ha registrado ninguna huelga ni levantamiento popular por exigencias de demandas de los trabajadores. Adicionalmente, es importante notar que si bien los salarios eran bajos, estaban “más cercanos al promedio de lo que sugieren otras fuentes”, veinte dólares diarios, lo cual es 2.5 veces más que el sueldo mínimo peruano (Irwin, 2013, p. 123-124).

Según lo investigado, se muestra que el problema no era estrictamente salarial, sino la disposición de la empresa a negociar con los trabajadores para lograr un bien común, que podría ser producción constante (ha tenido huelgas que han durado más de 30 días, lo cual ha mellado la producción directamente), mejoras salariales que logren un punto medio entre ambos, apoyo político en la ejecución de reformas, entre otros. Es decir, **SHP no ha visto a los sindicatos como aliados, sino más bien como rivales hostiles a su establecimiento, inserción y adaptación en Marcona.**

2. Dimensión ambiental: dotación de servicios básicos a la población

La necesidad de agua en Marcona es muy acuciante, justamente por la gran población que alberga el distrito. La intervención de la Municipalidad ha sido necesaria para lograr la liberación de agua potable para la población por parte de la empresa. Como sostiene Zapata: “La empresa nos está dando 900 metros cúbicos. Lo que necesita Marcona más o menos es esa cantidad. Exactamente, la empresa actualmente suelta (...) una hora de agua. Lo que necesita Marcona es 8 horas de agua” (2013a, p. 2).

La Municipalidad asume que esta es su responsabilidad y negociaron durante mucho tiempo para la ejecución de un proyecto que dé agua todo el día al distrito y que no sea proporcionada por la empresa. Sin embargo, refieren que la ayuda de SHP es fundamental para la provisión de agua en el distrito hasta que finalmente el proyecto concluya y puedan proveer de agua a todo el distrito.

Por otro lado, un problema acuciante, además de la disposición de agua, fue la cobertura que se logre en la población. Marcona enfrentó un déficit importante en la provisión de agua, pues el 79% accedía a agua y el 76% tenía servicio de desagüe (Municipalidad Distrital de Marcona, 2011, p. 30), lo cual significa que 21% no contaba con ningún servicio de agua y el 24% no contaba con desagüe.

En el caso de La Oroya, se encontró que el agua es abastecida por la empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de La Oroya (EMSAPA) y provee de agua a zonas urbanas que no pertenecen a los campamentos mineros (Municipalidad Distrital de La Oroya, 2011, p. 60). El 86.3% de la población accede a agua potable y el 89% cuenta con desagüe –un déficit de 13.7% y 11%, respectivamente–. El distrito de La Oroya incluso cuenta con 11 reservorios con una capa-

ciudad de almacenamiento de 736 m³ y 11 sistemas de fuentes de captación de agua. En el caso de San Marcos, el agua es abastecida por reservas naturales y administrada por el Gobierno local y no tiene ningún costo, lo que representa un caso singular en la gratuidad del acceso a agua, pues regularmente las empresas mineras subvencionan el acceso al agua solo a los hogares en los que algún miembro es trabajador de la empresa. En el caso de San Marcos, la gratuidad del agua es universal para la población urbana y, en el caso de la población rural, el acceso a agua es directo a través de fuentes desarrolladas naturalmente.

Además, en términos globales, juntando la población rural y urbana, el acceso a agua es vasto, ya que mantuvo un acceso a agua de 87.8% y de desagüe de 88.2%; es decir, se presenta un déficit de 12.2% y de 21.8%, respectivamente (Macrogestión, 2008, p. 13) que resulta siendo promedio si se toma en cuenta que el promedio nacional de acceso a agua es de 88.5% según la SUNASS (2012).

Tabla 1
Acceso al agua por distrito

<i>Distrito</i>	<i>Acceso a:</i>		<i>Año de medición</i>
	Agua	Desagüe	
Marcona	79.0%	76.0%	2011
La Oroya	86.3%	89.0%	2011
San Marcos	87.8%	88.2%	2008

Fuente: *Municipalidad Distrial de Marcona (2011), Municipalidad Distrital de La Oroya (2011), Macrogestión (2008). Elaboración Propia.*

Como se puede observar en el cuadro previo, la situación de Marcona es la más complicada en el acceso a agua y desagüe. La no disposición de agua, finalmente, genera dos problemas. El primero es la violación a derechos fundamentales de acceso a servicios básicos –el agua es un derecho-. El segundo es que se genera una débil calidad en la prevención y promoción de salud; es decir, se convierte en un problema de salud pública. De acuerdo a lo estudiado, el acceso a agua y desagüe sigue siendo un servicio en el que todas las empresas mineras no tienen control total, pues la dotación de este servicio es pública, por su naturaleza. Sin embargo, en el caso de Marcona, es más alarmante, porque SHP es dueño de este servicio y debiera proveer, por lo tanto, a mayor cantidad de pobladores. Así, si bien la Municipalidad administra el agua, la dotación diaria de agua es responsabilidad de la empresa y, aunque ya están dando diariamente una cantidad importante, esta aún no cumple las demandas del distrito, pues la población tiene un máximo de 3 horas de agua. Este racionamiento no responde a una preocupación ambiental de mal uso o desgaste de agua, sino responde a la no disposición de más agua.

El abastecimiento de agua resulta deficiente para una población que crece a un ratio anual de 1.8%. La escasez de agua es un problema común en el Perú y está asociado a la calidad de vida de la población, pues afecta la salubridad de la misma, especialmente, a las poblaciones vulnerables, tales como niños y ancianos. Pero el caso de Marcona es singular, porque no se trata de una geografía rural y porque la empresa debería estar en capacidad de proveer servicios básicos.

3. Dimensión económica: aporte económico real

El Gobierno local de Marcona ha atravesado constante escasez de recursos económicos para cubrir su demanda de infraestructura, a fin de dotar de un equipamiento urbano adecuado a los pobladores: pistas, veredas, agua y desagüe para todos, alumbrado permanente, escuelas de

calidad, entre otros. Aun teniendo un gran aporte de canon minero, Marcona ha experimentado limitaciones presupuestales, lo que demostraría una incapacidad de uso y aprovechamiento del canon. Para el análisis, se tomó como referencia el PBI total del departamento para poder analizar la intervención de la extracción local en la economía. Si bien el canon minero no es parte de la medición del PBI, esta referencia es funcional para determinar qué tanto influye en la economía de la región y cuánto más se está negociando, además de los movimientos económicos regulares.

En el caso de SHP, a datos del 2012, el canon minero fue de S/. 39,039,409.00. Según la división del canon por niveles de gobierno, el 10% le correspondió a la Municipalidad Distrital de Marcona, más de 3.9 millones de soles. El gasto del canon fue canalizado en obras de infraestructura. A nivel regional, el total del canon recaudado en el 2012 fue de S/. 318444 709, es decir, la mitad del total de PBI de la región, con lo cual se puede afirmar que el canon minero resulta un propulsor económico de la región.

Tabla 2 Total de canon recaudado por nivel

PBI	Total de canon recaudado por nivel			
	% Distrital respecto al canon	Departamento	Provincia	Distrito
Total departamental				
Ica	Marcona	Ica	Nazca	Marcona
S/. 667 millones	5.9%	S/. 318,444,709.00	S/. 112,669,325.00	S/. 39,039,409.00
Junín	La Oroya	Junín	Yauli	La Oroya
S/. 667 millones	0.9%	S/. 95,031,011.00	S/. 28,258,063.00	S/. 6,180,235.00
Ancash	San Marcos	Ancash	Huari	San Marcos
S/. 741 millones	18.7%	S/. 71,170,940.00	S/. 336,005,680.00	S/. 138,748,888.00

Fuente: INEI (2012) & Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (2012). Elaboración Propia.

En términos globales, SHP es importante en la región, porque su recaudación representa un porcentaje importante de su total departamental. En comparación con DRP y Antamina, SHP se encuentra en el medio. DRP aporta con S/. 6 180 235, lo cual no llega ni al 1% de PBI de la región. Esta mina, no obstante, ha estado paralizada por un largo tiempo y sus operaciones, al no ser regulares aún, no muestran el total de lo que ha sido recaudado en periodos en los que ha habido gran movimiento económico y extractivo en la mina.

El caso de Antamina representa una industria activa que, regionalmente, aporta excepcionalmente, y llega a representar el 18.7% del PBI del departamento de Ancash. Antamina aporta excepcionalmente y eso es lo que hace de esta empresa una de las referencias nacionales en tanto se trata de buenas prácticas de extracción y de recaudación.

La recaudación de canon minero y su participación en la economía local muestra la importancia de la actividad minera. Los réditos económicos están aportando al crecimiento local, regional y nacional. Pero este dinero no se encuentra, en muchos casos, correctamente direccionado, ya que muchas veces el canon se subutiliza.

II. Actuación de Shougang Hierro Perú

La pregunta que subyace a toda esta investigación, entonces, tiene como objetivo explicar cómo actúa la inversión china, es decir, cómo actúa SHP en el campo. Aporta económicamente

al desarrollo del distrito, provee de empleo, pero no entrega servicios básicos de calidad ni negocia fácilmente con los sindicatos si no es por intermediación estatal. Ensayar una “política china” de trabajo resulta complicado, porque no hay términos de comparación entre el trabajo en China y el trabajo en Perú, en el sentido amplio. Resultan ambos casos de realidades opuestas que no convergen.

1. Política china para trabajar, el modus operandi

Afirmando ya que no existe una política china para trabajar, el tema central está en las fuentes de su comportamiento. En este aspecto, se encuentra que según ha cambiado su nivel de relacionamiento, su política también ha cambiado. Con el Gobierno local, actualmente, existe una postura dialogante; con el sindicato de obreros, la relación sigue siendo tensa y difícil para llegar a acuerdos; con la población, quien vive las consecuencias de sus actos, aún existe cierto nivel de conflicto constante.

La discrecionalidad de actuación de una empresa privada es un hecho, pero el convivir con una población que demanda tantos servicios y que el Gobierno local no tenga las herramientas normativas para asegurar la entrega de estos supone una falla importante del Estado peruano en la cesión de extracción de minerales. Porque si bien el contrato ley en este caso ha sido la justificación más importante para el estancamiento de proyectos de desarrollo, ninguno de los poderes estatales ha afrontado el problema de Marcona.

¿De qué depende la calidad de la extracción? ¿De qué depende el buen o mal comportamiento de las empresas extractivas? Una respuesta que responde al caso de SHP parece ser que se encuentra en las condiciones de establecimiento. La segunda respuesta responde al interés del privado por invertir en desarrollo social.

2. Condiciones de establecimiento

La coyuntura alrededor del establecimiento de SHP resulta crucial, porque establece las condiciones centrales por las que hasta el día de hoy el marco legal ampara excesos sobre la población y el Gobierno local. Durante la década de 1990 al 2000, bajo el mandato de Alberto Fujimori, se realizaron diversos procesos de privatización de, en ese entonces, empresas estatales, debido a razones que obedecieron a las medidas neoliberales luego de la década perdida de América Latina y el Consenso de Washington. Hierro Perú podría interpretarse como un caso no exitoso del modelo de desarrollo estatista y subsidiado por el Gobierno militar. Las finanzas de Hierro Perú empeoraron profundamente con los años. En el año 1991, el Decreto Legislativo 101-91-EF declaró la minería nacional en emergencia, y autorizó por ello a emplear todo tipo de medidas económicas que apoyaran la reactivación de dicho sector. El 17 de enero de 1992, bajo la Ley 25389, se declaró que Hierro Perú se encontraba en estado de emergencia, a fin de lograr su privatización en menos de 4 meses. Fue vendida ese mismo año a Shougang Corporation y se convirtió en Shougang Hierro Perú.

Esta empresa china se estableció en un contexto político en el que el Gobierno del ex presidente Fujimori instaura e institucionaliza el liberalismo como modelo económico del Estado peruano, lo cual no dio lugar a mayores observaciones o indicaciones contrarias a su venta. Si bien existía un sindicato muy politizado, el contexto político y económico de inicios de los años 90 hizo que la atención se concentrara en otros lugares. Marcona, por lo tanto, ha estado en el olvido nacional.

De acuerdo al Contrato Ley, Hierro Perú “goza de protección plena del gobierno para la operación pacífica de su derecho minero (...), de agua, de electricidad, portuario y de aeropuerto” (Contrato Ley, 1992, p. 11-12), derechos que cedieron a SHP en la venta. Y no solo eso: el mismo contrato establecía que todos estos derechos estaban en “conformidad con las obligaciones del Estado peruano de proteger la propiedad privada, derechos, seguridad individual y todos los demás derechos de todas las compañías que hacen negocios en el Perú (1992, p. 12). Estas condiciones no permitieron una relación fluida con el Gobierno local ni una proyección en cuanto a un desarrollo urbano ordenado.

Asimismo, este Contrato, en su Anexo 5, establece que “el comprador (SHP) a través de Hierro Perú tendrá el derecho de explorar, explotar, usar y vender todos los recursos minerales metálicos y no metálicos, recursos de agua y cualquier otro recurso” (Contrato Ley, Anexo 5, 1992, p. 5)

Conclusiones

China ha sido muchas veces denominado en el Tercer Mundo un “exitoso modelo de desarrollo distinto al capitalismo liberal y la democracia política” (Sanborn y Torres, 2009, p. 12). La inversión minera china a nivel local está adaptándose con serias dificultades a las condiciones locales en SHP. Cuando se instalaron en Perú, las condiciones eran muy diferentes a las actuales, en las cuales se firmaron contratos de protección a las empresas y el ordenamiento jurídico estaba al servicio de la economía.

La inversión china no ha logrado beneficiar adecuadamente a la población después de la extracción de minerales, pero tampoco ha establecido condiciones perversas para su establecimiento. Existen aún muchas incertidumbres sobre las condiciones de establecimiento de esta empresa ya que es claro que el contexto político apoyó la irregularidad de su establecimiento en el año 1993, y desde ese momento hasta la actualidad las administraciones en la empresa han variado considerablemente.

SHP se instaló en un contexto político-económico regional posterior a la “década perdida” en América Latina, especialmente vulnerable en términos políticos. En este periodo se instalaron algunos autoritarismos competitivos (Levitsky, 2004, p. 162) “dictaduras democráticas”, como fue el caso de Perú o Venezuela, o se encontraban en transición hacia la democracia política, como el caso de Chile, por citar algunos. Del mismo modo, las corrientes ideológicas venidas desde Washington promovieron la apertura y liberalización económica, lo cual representó un escenario favorable para el ingreso de inversión extranjera y de inyección de capital en los países. Sin embargo, esto también promovió ciertas transacciones negativas, con contratos desiguales (por ejemplo, el caso Telefónica en Perú). Es decir, los malos contratos o transacciones, no necesariamente respondieron al país de procedencia del capital, sino más bien a un contexto político que amparó y promovió la privatización a todo costo. Después de una larga política ISI (industrialización por sustitución de importaciones), en la que muchos países no tenían las herramientas para su aplicación y diversas empresas estatales terminaron quebrando, parece ser que la privatización era –o suponía, en aquel momento– un buen camino.

Sin duda alguna, SHP es un caso único y emblemático y, por tanto, interesante a estudiar y comparar en la industria peruana por sus condiciones de establecimiento, por su ubicación, incluso por su fuente y porque fue una de las grandes inversiones chinas en América Latina en aquella década. SHP tiene más de 20 años y, aunque es una inversión reciente, comparativamente, en términos de China en la región, es de larga data, por lo que ha sido posible estudiarla a lo largo de los años y la diferencia que hay entre 1993, año en que se estableció, y 2013, año final de este

estudio. El marco legal y político ha cambiado radicalmente y eso es lo que fundamentalmente hace difícil compararla con los estándares de establecimiento de una empresa minera en el 2013.

La literatura afirma que los estándares que pone el Gobierno peruano no son suficientemente altos (Irwin y Gallagher, 2012, p. 5). En este contexto, SHP no cumple con muchos de los compromisos básicos que una empresa minera debería (y está en capacidad) de aportar; en otras palabras, no contribuye sustancialmente al desarrollo. En resumen, el hallazgo central de esta tesis sitúa a SHP en un nivel intermedio, pues no es lo peor que existe en extracción minera, pero tampoco lo mejor. Las condiciones locales que se dieron en el establecimiento de esta inversión china en Perú suponen la base legal y política que lo posibilita.

En el estudio de Irwin se afirma que “Shougang no destaca por tener peores estándares laborales o ambientales” (2013, p. 109) y en el presente estudio se afirma lo mismo. Y aunque estos estándares son muy importantes, queda claro después de revisar el caso, que el problema más importante que ha enfrentado SHP ha sido la ineficiencia en sus comunicaciones y la incapacidad de aceptar equivocaciones en sus operaciones.

SHP mantiene una política empresarial que, difícilmente, logra el diálogo con los diferentes actores con los que interactúa. Con sus trabajadores, la relación sigue siendo infructuosa, pues con mucha dificultad llegan a un punto medio y el desarrollo de medidas aparentemente anti sindicalistas –como la promoción en la creación de un sindicato alterno– no auguran buen futuro a sindicatos actuales. Con la Municipalidad, se encuentra en negociación para el establecimiento de un desarrollo urbano que permita el ordenamiento territorial y la dotación de agua en mejores y mayores condiciones de acceso. La negociación con el Municipio reflejó la ineficiencia del Estado para convenir mejores condiciones para la población.

Un indicador interesante que se puede analizar es el Índice de Desarrollo Humano. Éste, según datos del 2007, de acuerdo al último censo del que se tiene data, mide con mayor exactitud la calidad de vida de las personas en los distritos mineros. Para la comparación, en aquel año, el IDH a nivel nacional fue de 0.623, de los 1823 distritos computados en ese momento; Lima provincia sacó 0.684.; San Marcos, de Antamina, sacó 0.564 y, con ello, quedó en el puesto 994 a nivel nacional. La Oroya, de DRP, sacó 0.655 y quedó en el puesto 84 a nivel nacional. Sorpresivamente, Marcona sacó 0.675, lo cual lo situó en el puesto 37 a nivel nacional. De los casos estudiados, Marcona tiene una mejor calificación desarrollo humano que San Marcos y La Oroya y, nacionalmente, se ubicó en un muy buen puesto, en el décimo superior.

Por lo tanto, ¿qué modelo de extracción sigue SHP? Las diferentes mediciones y elementos de comparación no dan un parangón exacto de medición; entonces, no existe un estándar único de extracción minera. Cabría preguntarse cómo es la calidad de la extracción de fuente china en otros capitales que han ingresado al país de la misma fuente, como es el caso de Chinalco o Jinzhao. Ciertamente, China es un país que tiene menos de tres décadas en la aplicación de inversión en el extranjero, de manera que es prácticamente un novato en el terreno de extracción minera respecto a sus pares provenientes de países Occidentales. Sería interesante observar cómo seguirán respondiendo a los objetivos locales, regionales y nacionales de donde se establezcan.

Finalmente, muchos autores y esta investigación, también, coinciden en una misma conclusión general: la calidad dependerá, en gran medida, del marco regulatorio nacional y, por consiguiente, local. Sin un Gobierno que vigile activamente la conducta minera y que establezca condiciones justas tanto para la población y el sector privado, las empresas mineras probablemente preferirán cumplir con estándares mínimos de calidad.

Bibliografía

- Alden, C. (2007). *China in Africa: Partner, Competitor or Hegemon?*. Londres: Zed Books.
- Banco Mundial. (2005). *Republic of Peru Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru*. World Bank Report 38044-PE.
- Burgos, A. (2011). *Doe Run: la contaminación invisible*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Cao, K. y Hua Kuan, H. (2007). Brownfield Redevelopment Toward Sustainable Urban Land Use in China. *Chinese Geographical Science*, 17(2).
- Congreso de la República del Perú. (2004). Informe Final de la Subcomisión Investigadora del cumplimiento de PAMAs y EIA's de Empresas Mineras. Lima: Congreso de la República, Comisión de Ambiente y Ecología.
- (2007). Informe Final del Grupo de Trabajo encargado seguimiento sobre las Privatizaciones de las Empresas Shougang Hierro Perú SAA. y Electro Sur Medio SAA. Lima: Congreso de la República, Comisión de Energía y Minas.
- Correa López, G. y González García, J. (2006). La inversión extranjera directa: China como competidor y socio estratégico. *Nueva Sociedad*, (203).
- Defensoría del Pueblo. (2012). Violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial N° 156". Lima: Defensoría del Pueblo.
- (2013). Reporte N° 118 – Reporte Mensual de Conflictos sociales – diciembre 2013. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Estevadeordal, A. (2012). *Los caminos a China: la experiencia de Empresas latinoamericanas en el mercado chino"*. IDB monograph series, 138.
- Fairlie, A. (2010). Relaciones económicas Perú-China. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (9)
- (2011). TLC y agendas complementarias: balance y lineamientos de propuesta. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(12).
- Gallagher, K., Koleski, K y Irwin, A. (2012). Las finanzas chinas en Latinoamérica: ¿un financiamiento más verde?". *Revista Apuntes*, 39(21).
- Gallagher, K. y Irwin, A. (2013). Chinese Mining in Latin America: A Comparative Perspective. *The Journal of Environment and Development – SAGE*, 2(22).
- Ge, Y. (2009). *What Do Unions Do in China*. Beijing. School of International Trade and Economics. University of International Business and Economics.
- Gonzalez Vicente, R. (2009). *The Developmental Impact of China's Investment in South America's Extractive Industries*. Asian and International Studies. City University of Hong Kong. Master of Philosophy.
- Gelb, A., Jefferson, G. y Singh, I. (1993). Can Communist Economies Transform Incrementally? fte Experience of China. *National Bureau of Economics Research - Macroeconomics Annual*, 8.
- Gou, X. (2005). *13YearsofTrialsandTribulationsforthe Peruvian Mine Purchase: Shougangcaughtina Dilemma"*. Economic Survey Report. Recuperado de <http://finance.sina.com.cn/chanjing/b/20050710/19131780303.shtml>.
- Grupo de Análisis para el Desarrollo. (2007) *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grade.
- Haglund, D. (2008). Regulating FDI in weak African states: a case study of Chinese copper mining in Zambia. *Journal of Modern African Studies*, 46(4).
- Huntington, S. P. (2005). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Irwin, A. y Gallagher, K. (2012). *Chinese Investment in Peru: A Comparative Analysis*. Working Group on Development and Environment in the Americas. Tufts' Global Development and Environment Institute. Discussion Paper N° 34.
- Jackson, J. y Garb, Y. (2002). *Facilitating brownfield redevelopment in Central Europe: overview and proposals*. Institute for Transporte and Development Policy.
- Jenkins, H. y Yakovleva, N. (2006). Corporate social responsibility in the mining industry: Exploring trend in social and environmental disclosure. *Journal of Cleaner Production*, 14(2006).
- Kotschwar, B., Moran, T.H. y Muir, J. (2012). Chinese Investment in Latin American Resources: fte Good, the Bad, and the Ugly. *Working Papers Series*, 12(3).
- Levistky, S. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, (24).
- Liang, Z. (2010). Neo-colonialism, ideology or just business?: China's perception of Africa. *Global Media and Communication – SAGE*, 6(3).

- Luo, Y., Xue, Q. y Han. (2010). How emerging market government promote outward FDI: Experience from China. *Journal of World Business*, 45.
- Macrogestión. (2008). Plan de Desarrollo Local Concertado 2007-2021. Distrito de San Marcos, Provincia de Huari, Región Ancash. San Marcos: Municipalidad Distrital de San Marcos.
- Moody, R. (2005). *Extraction to Destruction? Chinese policy and practise in mining & metals*. MAC: Metals and Communities.
- Municipalidad Distrital de la Oroya. (2011). Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de La Oroya 2012 - 2021 - Yauli - Junín". La Oroya: Municipalidad Distrital de La Oroya.
- Municipalidad Distrital de Marcona (2011). Plan Estratégico Institucional 2011 - 2015". Marcona: Municipalidad Distrital de Marcona.
- (2013). Oficio - Proyecto de Ley N° 2015/2012 - Asunto: Presento Proyecto de Ley de conformidad al artículo 107° de la Constitución Política del Perú". Marcona: Municipalidad Distrital de Marcona.
- Naciones Unidas. (2012). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Niquet, V. (2006). *La stratégie africaine de la Chine*". Paris. Institut français des relations internationales.
- Nolte, D. (2013). *The Dragon in the Backyard: US Visions of China's Relations toward Latin America*". Hamburgo: Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.
- Peng, Y. (2012). El camino del desarrollo de China en el contexto de la transformación de poderes en el mundo. *Revista Orientando*, 2(3).
- Proinversión. (2012). *Proinversion 1991 - 2011. Apuntes para una historia*. Lima, Perú: PNUD.
- Sanborn, C. y Torres, V. (2009). *La economía china y las industrias extractivas: desafíos para el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Sánchez Ancochea, D. (2006). *El impacto de China en América Latina: ¿oportunidad o amenaza?*. Madrid: Área: Cooperación Internacional y Desarrollo. Real Instituto Elcano.
- Simonit, S. (2012). Las Empresas chinas en Argentina. En *Tejiendo redes: estrategias de las Empresas transnacionales asiáticas en América Latina*. Buenos Aires: UNTREF.
- Vector Perú S.A.C. (2005). *Estudio de Impacto Ambiental. Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas del Campamento Shougang en San Juan de Marcona. Resumen Ejecutivo*. Lima: Vector Perú.
- Wise, C. (2012). Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y Perú-China. *Revista Apuntes*, 39(21).
- Witker, J. (2007). *Oropeza García Arturo: China entre el reto y la oportunidad*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. México, D.F. Vol. VII, Sección de reseñas.
- Zapata, M. A. (2013a). Entrevista a Gerente de Desarrollo Urbano.
- (2013b). Entrevista a dirigente sindical.
- (2013c). Entrevista a Jefe de Relaciones Públicas e Información de SHP.
- Zavaleta, R. (1974). *El poder dual en América Latina: estudio de los casos de Bolivia y Chile: con un prefacio sobre los acontecimientos chilenos*. México, D.F.: Siglo Veintiuno.