



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

Industria extractiva China en el Perú:
Caso Shougang Hierro Perú

Tesis para optar el Título de Licenciada en
Ciencia Política y Gobierno que presenta:

María de los Angeles Zapata Rodríguez

Asesor: PhD. Eduardo Dargent

Mayo, 2014

Abreviaturas

ANA	Autoridad Nacional del Agua
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión Extranjera Directa
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SHP	Shougang Hierro Perú
TLC	Tratado de Libre Comercio
TUO	Texto Único Ordenado

ÍNDICE

- Introducción
- Marco Teórico
- Análisis del caso:
- I. La industria extractiva china en Shougang Hierro Perú
 1. Los actores involucrados en la extracción de minerales en Shougang Hierro Perú
 2. Relación entre intereses de los actores: Empresa versus Municipio, Trabajadores y Pobladores
 - II. Dimensiones influenciadas por la industria extractiva en Marcona
 1. Dimensión social: relación con el Sindicato de Obreros y el Gobierno Local
 2. Dimensión ambiental: dotación de servicios básicos a la población
 3. Dimensión económica: aporte económico real
 - III. Actuación de Shougang Hierro Perú
 1. Política china para trabajar, el *modus operandi*
 2. Condiciones de establecimiento
 - IV. Conclusiones

Introducción

China ha mostrado un crecimiento exponencial en los últimos años y éste no es casual. En el año 1978, dio un viraje importante sobre su relación con los otros países, ante la necesidad de factores productivos –o materias primas- (Simonit, 2011: 136, Sanborn y Torres 2009: 11), para resolver demandas de sus ciudadanos, debido a la superpoblación del país y las necesidades básicas por cubrir. El país 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, lo que permitió realizar inversiones fuera del país, logrando concesiones de extracción de materias primas en muchos países en los que encontraron esta posibilidad.

China es una economía dinámica que, en los últimos 25 años, hasta el 2012, ha crecido a 9% anual en promedio (Peng 2012: 36). El crecimiento exponencial de China ha influenciado en su requerimiento de materias primas, en su mayoría *commodities* (Estevadeordal 2012: 1), debido a dos necesidades fundamentales: el crecimiento de una población con demanda de consumo (crecimiento de la clase media china) y la producción de artículos con valor agregado (de alta tecnología y alta calidad) por su alto valor en el mercado. En ese contexto, la extracción de minerales es central para satisfacer estas demandas.

En ese sentido, este país ha establecido su inversión bajo un modelo pragmático, sobre el cual los contextos políticos o sociales de los países a los que ingresa no importan en la medida en que sus intereses económicos coincidan. Esto ha originado argumentos encontrados hasta hoy. La discusión sobre esta inversión en países poco desarrollados llama

aún más la atención pues no quedan del todo claro las ganancias, beneficios y desventajas que ocasionan tanto para China como para los países receptores. 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: 117). Sin embargo, el aumento de la inversión extractiva de fuente china en países latinoamericanos –y africanos, en otros contextos- ha levantado muchas controversias, pues no se esperaba que demandara tal volumen de intercambio. Finalmente, de fondo está que China no funda su presencia en el extranjero por preferencias ideológicas, por lo que no considera necesariamente estándares humanitarios o de transparencia para establecerse (Brautigam, 2010).

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. Básicamente se han encontrado dos paradigmas contrapuestos que afirman que China, por un lado, ha desarrollado políticas perjudiciales de inserción o, desde otra mirada, políticas no muy diferentes a la de otros países (Gallagher y Irwin, 2013, Haglund, 2008). Estos cuestionamientos se han fundado debido al rápido interés mostrado por invertir en la región latinoamericana y las presiones desde el Estado, debido a su demanda de recursos.

Por otro lado, se encuentra que podría ser desfavorable la inversión china por provenir de un país comunista. Esto genera recelos aún por la diferencia de contextos políticos de partida: se ha encontrado que hay argumentos que se fundan solamente en el hecho que el sistema político es comunista (Gelb, Jefferson y Singh, 1993). Quienes afirman que China ha desarrollado políticas perjudiciales, afirman que no se respetan mayores compromisos

internacionales en términos ambientales y sociales y que las condiciones en que se establecen son muy precarias y que es un sistema en gran medida depredador (Niquet, 2006: 1). Las condiciones de establecimiento parece ser lo que hace la diferencia y que “la estrategia de Beijing (...) fundada en la explotación masiva de los recursos naturales, sin que haya una verdadera transferencia de riqueza o de conocimiento hacia las poblaciones locales” (2006: 9) ha sido uno de los bastiones de China para hacer negocios fuera. Sin embargo, bajo el otro postulado, hay autores que afirman que China ha establecido políticas no muy diferentes a la que otros países, por lo que apuntan a que China 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 al ser un país rico en recursos extractivos especialmente las de origen minero y tener inversión China en esta área de la economía, está en el centro de la discusión sobre la calidad extractiva de las Empresas chinas. Es política de Estado 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: 135). Para estudiar la calidad de la extracción minera –el comportamiento como inversor- se tomará el caso de una de las minas más antiguas de extracción de hierro en América Latina, desde su creación como Marcona Mining Company. La actual Shougang Hierro Perú (SHP) es un caso clave para estudiar, pues manifiesta la presencia de China desde hace 20 años, en que se estableció, y cómo las condiciones han ido variando de acuerdo a los contextos políticos del país y a las necesidades y demandas de los actores involucrados, en el período de estudio. Por lo tanto,

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 la implementación o modelo de inversión en la industria extractiva minera de SHP en el presente documento se evaluarán tres dimensiones principales, en el cumplimiento de sus responsabilidades a nivel local, en el marco del respeto de derechos básicos de la población –en acceso a servicios- y el cumplimiento de políticas en Responsabilidad Social Corporativa. La primera dimensión, social, evaluará el comportamiento de la Empresa en relación al cumplimiento de compromisos con a la Municipalidad y la política laboral hacia los Trabajadores, centrando el análisis en el Sindicato de Obreros. La segunda dimensión, ambiental, evaluará la dotación de agua a la población y el tratamiento de aguas residuales. La tercera dimensión, económica, analizará 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. A fin de establecer esa comparación analizamos el caso de dos compañías que representan para la opinión pública buenas y malas prácticas respectivamente. Veremos dónde se sitúa Shougang con respecto a ambas. La comparación permite establecer ciertos parámetros en los que se mueve la inversión minera en Perú.

Esta investigación es relevante porque documenta el ingreso de China en la industria peruana, para así pasar de discusiones generales y abstractas a observar de cerca la extracción minera. Generalmente, los términos de esta discusión se han mantenido en esferas macroeconómicas, que no dan cuenta de la actuación local de esta fuente y si bien un caso no permitirá generalizaciones para la región sobre otras empresas chinas, al ser este

un caso clave en extracción de minerales, brindará información relevante para esta evaluación general. Por lo que es importante que las inversiones se midan 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.

La presente tesis contiene la siguiente estructura. Se iniciará con el marco teórico sobre la inversión china en el extranjero y en América Latina, de acuerdo a las tendencias extractivas. Seguidamente, se hará una breve revisión bibliográfica sobre la presencia de inversión china en el Perú, en el cual se desarrollan algunas ideas generales sobre esta materia en el país. Luego, en el centro de mi tesis se discutirá el caso de Shougang Hierro Perú SAA. Se presentan los antecedentes del caso y, posteriormente se discuten las tres dimensiones seleccionadas a fin de evaluar la calidad de esta inversión minera. Finalmente, concluyo con ideas generales sobre el caso estudiado.

Marco teórico

China se ha convertido en el segundo mercado más grande del mundo. Ha logrado gran impacto en los países con los que comercia, debido a que su necesidad de productos para atender a su numerosa población, que llega a los 1300 millones de personas y que sigue aumentando. Actualmente, el debate teórico muestra que existen posiciones positivas, neutrales y negativas sobre la inversión china¹ en general. Muchos líderes políticos consideran que hacer negocios con China es una garantía de prosperidad en el futuro (Liang 2010: 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: 25). Sin embargo, por otro lado, “la ‘amenaza china’ para el mundo en desarrollo” (Correa y González, 2006: 117) ha sido manifestada por el temor generado en los países sobre la posible depredación que estaría generando China, con el fin de asegurarse fuentes de energía y alimentos. No obstante, existe una cantidad considerable de investigadores que proponen matizar dicha tesis, con el fin de observar con mayor agudeza el real impacto en países en desarrollo, en su mayoría.

China ha concentrado la mayor parte de su inversión en un sector social y ambientalmente sensible, como lo es la extracción minera y de hidrocarburos. Su progresiva lógica de mercado y su rol como productor y consumidor de recursos naturales, bajo la premisa de promover un desarrollo sostenible que se sostenga en la expansión de la demanda interna, sobre todo en consumo, (Sanborn y Torres 2009: 17, 18) ha consolidado su demanda de extracción. Así, la conducta de las empresas chinas en el ámbito local es lo que llama la

¹ Aunque es difícil hablar de posiciones positivas, pues es sabido que la extracción minera causa efectos perniciosos, en general.

atención de esta investigación, pues se trata de un caso particular, dado que la economía china está basada en las empresas de propiedad estatal.

La naturaleza de las empresas en el “País del Medio” es bastante singular, pues tienen otra forma de ejecutar negocios. Al ser el Estado dueño de gran parte de las Empresas más importantes del país, también es el mayor contratista, lo cual influye en su *modus operandi*. En China, no existen los Sindicatos independientes, tal cual se entienden en Occidente, pues 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: 2). Debido a esto, los Sindicatos no tienen poder de negociación colectiva o directa con la administración, ya que básicamente se encuentran subordinados a las Empresas estatales. Por otro lado, los convenios colectivos dan forma a las condiciones mínimas de trabajo que, de cualquier forma, ya están prescritas en las leyes y reglamentos laborales. 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: 2).

De la inversión china se conoce poco y se ha tratado con mucha prudencia, pues genera aún reticencias sobre su idoneidad. Efectivamente, la presencia de inversión proveniente de países occidentales siempre ha sido vista con más confianza, porque existe cierto grado de conocimiento, debido al pasado colonial –y común, en muchos casos-. Sin embargo, la extracción minera *per se* genera aún más inquietudes, pues no se tiene una posición definida sobre su idoneidad y, efectivamente, tiene efectos perniciosos en el medio ambiente, pues no existe minería “limpia”. No obstante, particularmente, las inversiones extractivas chinas ofrecen recursos que permiten distender la oferta de materias primas,

reducir costos logísticos (transporte) y mejorar la infraestructura (Cesarin, 2006: 4). Por otro lado, causa especial preocupación la insostenibilidad de la extracción por la “maldición de los recursos naturales”, que anteriormente ya han enfrentado los países primario-exportadores como el Perú.

Así, la observación hacia la calidad de esta inversión se ha centrado en si la inversión minera proveniente de China es perniciosa totalmente –en un enfoque radical- o si es perniciosa y si 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. Es sabido que los trabajadores mineros sufren de afecciones a su salud, por accidentes o por exposición sistemática a sustancias tóxicas. También, las poblaciones aledañas a la zona de extracción son afectadas por la calidad del ambiente (agua contaminada, aire con cantidades importantes de material particulado, producto de la actividad minera). Así como en el perjuicio que sufre la biodiversidad local y nacional –flora y fauna-.

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: 135). Efectivamente, la inversión minera no es beneficiosa para el medio ambiente y, posiblemente, las empresas extractivas no produzcan condiciones laborales ideales. No obstante, existen empresas chinas que están aportando constructivamente a la creación de condiciones a nivel local que aporten al manejo medioambiental y urbano para el beneficio de las poblaciones aledañas. Así también las malas condiciones laborales, si bien han sido una constante en la minería, las demandas y exigencias de los trabajadores están siendo

tomadas para el establecimiento de políticas corporativas que abonen al crecimiento de los trabajadores.

Independiente de los debates, la relación con China es un hecho y se ha hecho necesaria, pues la extracción de recursos mineros resulta fundamental en la economía de los países. Esta relación ha sido y es fundamental para el Perú, debido a que China resulta un mercado potencial para el Perú como origen de minerales (y también destino de bienes, servicios e inversiones). China tiene actualmente una sola mina funcionando en Perú², que es Shougang Hierro Perú, por lo que será el caso central de esta investigación. El objetivo de ésta es aportar con contenido concreto a la pregunta sobre la conducta china en el nivel local.

En ese contexto, la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es el marco sobre el que se explorarán las acciones que desarrolla SHP frente a sus *stakeholders* (Jenkins y Yakovleva, 2004: 272). Este concepto reclama que las compañías respondan a sus *stakeholders*, incluidos los empleados, clientes, comunidades afectadas y el público en general en temas como derechos humanos, bienestar de sus empleados y cambio climático (Jenkins y Yakovleva, 2004: 272). Esto precisamente responde a empresas que contribuyan en el logro de sostenibilidad económica, social y ambiental.

En este contexto se desarrollan dos amplios conceptos, códigos y cultura. Desde el primer ángulo, se ha escrito sobre la existencia códigos occidentales de RSC, a los que las compañías chinas no se adhieren (Irwin, 2013: 108). Por el lado de la cultura, generalmente se cree que las diferencias de este tipo sugiere un choque de civilizaciones (Irwin, 2013: 107). La referencia de Huntington y la concepción más fiel de civilización, es que ésta

² A diciembre del 2013, en que se finalizó la redacción de la presente tesis, todos los demás proyectos mineros de fuente china aún no inician operaciones, por lo que el enfoque de este estudio se ha trasladado al espacio local.

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). Y, esta diferencia generaría el famoso “choque de civilizaciones”. En el caso de China en Perú, este argumento sostiene los problemas con los sindicatos y con el gobierno local.

Para el estudio de este caso se evaluarán tres dimensiones: conflictos sociales, manejo ambiental y recaudación fiscal. Se eligió evaluar el desempeño de estas dimensiones debido a que el Perú sigue corrientes internacionales de extracción. La literatura al momento afirma que previamente al desarrollo del concepto de “responsabilidad social corporativa” (RSC) está la “sostenibilidad” (Jenkins y Yakovleva, 2006: 271). Éste último concepto nace de la noción de “desarrollo sostenible” que apareció en 1987 en el Informe Brundtland (“Nuestro Futuro Común”) para la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En este, avizorando las futuras generaciones, se emplea esta herramienta bajo tres pilares: el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo ambiental. De estas, finalmente, nacen las dimensiones de evaluación de esta tesis.

Finalmente, esta concepción ha guiado primariamente la actividad industrial y extractiva sensible para las poblaciones y el ambiente. Pues el agotamiento de recursos naturales es una de las mayores preocupaciones en el debate sobre el desarrollo sostenible (Jenkins y Yakovleva, 2006: 271). Sin embargo, es conocido que “los estándares ambientales y sociales peruanos están muy por debajo de las normas recomendadas por instituciones internacionales como el Banco Mundial” (Irwin, 2013: 115). Esto es lo que hace interesante

la exploración de dimensiones sensibles para el país y la endeble legislación minera, ya que “como la mayoría de operaciones mineras en el Perú, Shougang está lejos de ser un modelo de responsabilidad social corporativa” (Irwin, 2013: 118).

En la dimensión social, se evaluó la presencia de conflictos sociales. Se midió su política laboral, en otras palabras, el trato hacia los trabajadores (obreros y empleados, según han sido diferenciados por los Sindicatos respectivos), en términos de condiciones laborales sobre estándares legales y económicos. Por otro lado, se examinó su relación con los pobladores de San Juan de Marcona, a través de la Municipalidad Distrital de Marcona. Para analizar esta dimensión, se examinó el avance del desarrollo urbano en el distrito. Se realizaron entrevistas a dirigentes del Sindicato de Obreros, a fin de conocer sus demandas, y a funcionarios de la Empresa, para ahondar con mayor profundidad sobre la actuación oficial por esta parte.

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. Se determinó la fuente del agua y cómo esta afecta a los pobladores del distrito. Para indagar sobre esta dimensión, se revisaron los diversos Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que ha realizado la Empresa y han sido presentados al Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Estos documentos se enfocan en vertimiento de relaves y rellenos sanitarios, los cuales se aproximan directamente al problema propuesto, el uso y disposición del agua.

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. Sobre esta dimensión, es importante destacar que la información existente es inexacta y/o de difícil acceso, por lo que esta dimensión busca contextualizar la

participación minera en la economía en sus diferentes niveles. Para acceder al análisis de esta dimensión, se revisaron las declaraciones tributarias de las empresas y las cuentas nacionales de recaudación.

Con el objetivo de establecer un estándar de comparación, se examinó el desempeño de las dimensiones escogidas en relación otras compañías mineras extranjeras operando en Perú. Los proyectos mineros son catalogados en dos tipos, según el tipo de exploración que desarrollan, el cual define, en buena parte, su accionar posterior. Estas categorías son *greenfield* y *brownfield* y es importante este enfoque porque aporta en el sentido de la diversidad de operaciones existentes en el país. Los proyectos *greenfield* son los que se implementan sobre minas no exploradas ni explotadas (Cao y Guan, 2007: 128). Usualmente son considerados proyectos “verdes” y se localizan en la periferia de la ciudad (2007: 128). Los proyectos *brownfield* son los que se desarrollan en un terreno que en el pasado han sido infrutilizados y que, al momento de iniciar operaciones, se encontraban abandonados o contaminados (Jackson y Garb, 2002: 3). Se trata de proyectos previamente desarrollados y dejados, que se localizan en la misma ciudad (Cao y Guan, 2007: 128). En esta clasificación, SHP se trata de un proyecto *brownfield* por su naturaleza y localización.

En base a esta clasificación, se escogió un proyecto de cada tipo y que, además, han funcionado según la opinión pública y la mayoría de medios de comunicación, como lo mejor y lo peor en términos de prácticas de extracción minera. Los casos elegidos son Doe Run Perú y Antamina. Ambas tienen un punto en común, que fueron explotadas inicialmente por la misma Empresa, la Cerro de Pasco Mining Corporation.

El primer caso es de tipo *brownfield*. Se trata del 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, fue privatizado porque “se había convertido en uno de los lugares más contaminados de la tierra” (Irwin, 2013: 126). Esta mina se encuentra en un distrito, no siendo solamente un campamento minero en el que viven sus trabajadores y no existe jurisdicción estatal. Se encuentra dedicada a la extracción y transformación de cobre, plomo y zinc fundamentalmente. Esta mina, así como SHP, ha pasado por el proceso de privatización, posterior estatización y final privatización. 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, vendida a DRP por 247 millones de dólares. Esto responde a la lógica de apertura a la inversión extranjera iniciada en el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori. Muchos recomiendan “Doe Run como el caso de comparación más apropiado para Shougang, dados su tamaño y valor similares y sus historia problemáticas como propiedad estatal” (Irwin, 2013: 118).

El segundo caso es de tipo *greenfield*, debido a que no se encontraba en producción y fue así como fue adquirida (Irwin, 2013: 117). Se trata de la Compañía Minera Antamina, localizada en el distrito de San Marcos en la provincia de Huari, en el departamento de Ancash. Es una mina que extrae cobre, zinc, bismuto, molibdeno, plata y plomos (estos dos últimos en menor cantidad). 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, durante la misma lógica de apertura económica del gobierno de entonces que llevó a la privatización de la antes mencionada DRP y de SHP, esta empresa fue privatizada

convirtiéndose en Antamina. Actualmente es de naturaleza de capital mixto y de diferente fuente, viniendo de Australia, Suiza, Canadá y Japón. “

Diariamente se extrae un promedio de 430,000 toneladas de material y se opera 24 horas al día, 365 días al año, en turnos de 12 horas (...) El tajo de la mina mide actualmente 3,400 metros de largo por 1,800 metros de ancho y tiene una profundidad de 700 metros. Las reservas totales probadas y probables ascienden a 745 millones de toneladas métricas³.

Por ello, con el objetivo de analizar y evaluar cualitativamente el caso de la calidad de la extracción de SHP se usará los casos de estas mineras como caso contraste. Tanto SHP como los casos de contraste son minas que han sido concesionadas y/o vendidas durante la década de los noventa. Ambos casos, DRP y Antamina, aportan con una diferente perspectiva sobre la extracción en el Perú. Como se mencionó previamente, estos han sido consideradas casos emblemáticos de prácticas ventajosas y perjudiciales en diversas dimensiones, respectivamente.

³ http://www.antamina.com/es/content.php?1/quienes_somos/nuestra_empresa.html Consultado el 11 de diciembre de 2013

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: 115). Es decir, éste no incluye ningún mecanismo que coaccione en el cumplimiento de sus compromisos iniciales. Hasta el día de hoy, la Empresa vende ambos servicios básicos públicos a la Municipalidad del distrito y ésta a su vez la vende 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. Es, teóricamente, el Estado el que debe proveer o, al menos, asegurar la provisión de servicios básicos a todos los ciudadanos.

Por lo tanto, para el análisis del caso se ha considerado hacer un mapeo de los actores involucrados en la industria extractiva en Marcona, así como analizar la interacción entre ellos. Cada uno mantiene intereses que no siempre han coincidido y han generado fricciones y levantamientos populares, lo que ha hecho de Marcona, como distrito, y de

SHP, como Empresa. La relación con China que, ciertamente, es la que más réditos está dando al país, comparativamente a los países con los que comercia y mantiene relaciones diplomáticas, no es lo ejemplar. Es, en todo caso, un claro ejemplo de la ausencia de monitoreo y olvido por parte del Gobierno central de que existen regulaciones que obligan a cumplir con los estándares de cuidado del medio ambiente. Además demuestra la poca capacidad de agencia de los gobiernos locales cuando se trata de relacionarse con el sector privado –ya independientemente de la fuente de éste-.

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, posteriormente. Es decir, la **extracción de recursos minerales creó la institucionalidad** en el territorio. A su vez esto llevó al ordenamiento de una población nueva, en un territorio nuevo y con recursos que nunca antes se habían extraído en el país. Todo era nuevo en este caso. 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. Estos actores han ido evolucionando y organizándose con el pasar del tiempo y lo interesante en esto es que la relación ha ido mutando de acuerdo a la naturaleza de la Empresa extractiva.

Vale acotar que desde un inicio SHP ha tenido problema de manejo de comunicaciones. En la crisis de financiamiento que vivió la Empresa durante su primera década de presencia en el país, todas las utilidades fueron derivadas al pago de los \$118 millones de dólares prestados de la matriz de Shougang en China para la compra de Hierro Perú (Gou, 2005).

Por lo que SHP “no comunicó sus problemas a los sindicatos, el gobierno o los medios, ni intentó negociar una reducción del compromiso de inversión porque no deseaba admitir la existencia de una crisis en China” (Irwin, 2013: 114). El largo silencio acerca de de sus problemas financieros derivó en una “larga tradición de comunicación deficiente” (Irwin, 2013: 114).

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

Los participantes de esta actividad económica son diversos –de fuente-, comunes –de hábitat- y diferentes –de naturaleza- entre sí. Los más importantes han sido los que han logrado institucionalidad en el territorio, en los que se ahondará en este estudio. La Empresa SHP ocupa un lugar nuclear, que representa el sector privado de fuente china. La Municipalidad es el gobierno local que representa el ente estatal. 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 asentó 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, aproximadamente, 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.

Marcona fue particularmente interesante para los inversionistas, por su estratégica ubicación, ya que tiene dos puertos, San Juan y San Nicolás, los cuales tienen una gran

profundidad, que permiten el ingreso de barcos de gran calado y por tanto la exportación a otros mercados de los minerales. La extracción de minerales en Marcona empezó en la década del cincuenta del siglo pasado, bajo la administración del presidente Manuel Odría Amoretti (1950 – 1956), quien decidió promover el proyecto de fabricación de acero en el Perú, por lo que necesitaba de producción de carbón y hierro. En 1952 se formó la Marcona Mining Company, a quien se le dio la concesión de extracción de hierro y acero en Marcona. Sin embargo, en 1975, bajo el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968 – 1975), se nacionalizaron los yacimientos de hierro en Marcona. La otrora minera fue desposeída de su propiedad, debido a que ya se habían excedido los años otorgados en concesión. Fue en este momento en que se creó la Empresa Minera de Hierro del Perú – Hierro Perú, bajo control estatal. Esta no tuvo mayor éxito, debido a una pobre gestión, en la que decayó la producción, los contratos de venta de hierro fueron cancelados y la Empresa quedó reducida a su mínima expresión (Congreso de la República, 2007: 10).

Shougang Corporation es una Empresa estatal china creada en el año 1919. Ha pasado por diferentes contextos políticos y económicos que han definido la historia china, razón por la que ha experimentado diferentes tipos de administraciones gubernamentales. Es una de las Empresas siderúrgicas más grandes de China, así como del mundo. Se ha especializado en la industria del acero, en la importación y exportación de este material con el fin de producir artículos mecánicos, eléctricos, así como productos metalúrgicos, equipos y derivados de estos. Es uno de los más importantes proveedores de hierro en el mundo. Según información de la propia Empresa, publicada en su página web⁴, el capital equivale a

⁴ <http://www.zs.com.cn/en/bmzy/aboutus/brief.asp>. Consultado el 10 de septiembre de 2013

casi 82 mil millones de dólares americanos⁵, y tiene un volumen promedio de transacciones anual de \$6.13 mil millones de dólares.

La Empresa creada en 1992, hoy SHP, opera en un terreno aproximado de 150 km², donde se realizan actividades de exploración, investigación y explotación de minerales, bajo la modalidad de tajo abierto. Técnicamente, al momento, Shougang Hierro Perú extrae fundamentalmente Mineral Oxidado, Pelets Alto Horno, Pelets Reducción Directa, Pelets Chips, Sinter Bajo Azufre, Sinter Calibrado y Concentrado para Peletización. Es decir, extrae fundamentalmente hierro y también lo procesa. 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. La extracción y procesamiento de hierro generan en su manejo variadas dimensiones de exploración, las cuales serán detalladas en el análisis del caso.

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. Al 2011 contaba con una población de 13 630 habitantes. Según datos de sus funcionarios, estiman que al día de hoy, 2013, esa población sobrepasa los 14 000 habitantes y la tasa de crecimiento poblacional se encuentra 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 bajo la jurisdicción de ESSALUD, el hospital I María Reiche Neuman, y con el Centro de Salud José Peseta Bar y la Posta Médica PPJJ Tupac Amaru, ambas bajo la jurisdicción del

⁵ Tipo de cambio: USD/CNY = 0,16340. Consultado del 10 de septiembre de 2013

Ministerio de Salud. Cabe anotar que los terrenos en los que opera la mina fueron concedidos, según el contrato ley de venta de Hierro Perú, gratuitamente a SHP, lo cual también ha significado un punto de inflexión para su relación con el gobierno local, pues no ha sido posible, hasta ahora, la ejecución de un proyecto de desarrollo urbano ordenado

La Empresa emplea actualmente a 1931 personas, entre ellos 1078 obreros, 476 empleados, 348 funcionarios y 29 temporales, según la Memoria Anual del 2012. Los trabajadores de la Empresa se dividen en dos grandes sindicatos: de Empleados y de Obreros. Ambos sindicatos son históricos pues datan desde la época de la Marcona Mining Company y son, hasta el día de hoy, altamente politizados, por lo que la relación con la Empresa china ha tenido diversos quiebres, contradicciones y rupturas de diálogo. El caso es interesante sobre este punto, ya que existiendo una relación compleja con la fuerza laboral, han enfrentado diversos retos para determinar la oferta salarial, como principal demanda, y otras que demandan debido al incremento en la demanda de hierro y el precio de los metales.

2. Relación entre intereses de los actores: Empresa versus Municipio, Trabajadores y Pobladores

Se han generado fricciones frecuentes entre la Empresa y el Municipio, los trabajadores y los pobladores en diferentes contextos. Aparentemente se trata de una interacción que perjudica a todos los que interactúan con la Empresa; sin embargo, el análisis tiene diversos ángulos de evaluación.

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 Distrito⁶.

En Marcona hay un tema muy singular, el distrito, legalmente, tiene 1.2 hectáreas y todo el distrito, que es más grande, es concesión minera. No se puede expandir (...) La geografía de Marcona es muy accidentada, tiene hondonadas, tiene rellenos sanitarios. Entonces la gente está construyendo donde no debe. Ese es el principal objetivo, para poder solicitar a Shougang que Marcona debe desarrollarse como cualquier distrito, para que el Municipio intervenga. Es más, están invadiendo en la concesión minera. La Empresa viene, demanda. De esa forma, se está logrando. Por eso se está trabajando con la PCM para solicitar la liberación de terrenos (...) Para la titularización de la gente, la Municipalidad es la responsable. Nosotros lo somos. Shougang no hace nada de eso, porque es un campamento minero.⁷

Al momento de establecer el contrato de venta de la mina, se estableció que también tendrían la propiedad de los terrenos eriazos en los cuales aún hay futuras exploraciones debido a la presencia de potenciales yacimientos de hierro. Sin embargo, 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 se encuentra en la solución de demandas. El Sindicato de Obreros y la Empresa mantienen convenios colectivos anualmente 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.

¿Por qué no hemos llegado a acuerdo? Nosotros presentamos alrededor de entre ocho a quince puntos de nuestro petitorio a la Empresa en el mes de febrero, que es la fecha que tenemos que presentar el pliego a la Empresa. La vigencia de los pliegos es desde el 01 de abril de cada año hasta el 31 de marzo del próximo. La Empresa siempre ha ofrecido uno o dos puntos para solucionar el pliego. Esa ha sido siempre su oferta que ha tenido que ser rechazada. Porque ofrece un aumento al salario y una bolsa económica por pliego, nada más. Los demás puntos de condiciones de trabajo, condiciones sociales, condiciones de seguridad, nunca han querido ser tratados por la Empresa. Entonces eso ha conllevado a que los trabajadores tampoco aceptemos este tipo de formas de solución de problemas que propone la Empresa. Aparte que siempre ofrece cifras irrisorias,

⁶ Según página web de la Municipalidad Distrital de Marcona. Consultado: 19 de noviembre de 2013

⁷ Entrevista a funcionario de la Municipalidad Distrital de Marcona. 15 de Octubre de 2013.

totalmente mínimas, que no justifican su capacidad económica, que ha tenido la Empresa estos últimos años. Entonces esa es una parte.⁸

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. Un año va bien, un año das 100, otro 50. Cada ejercicio (anual) es completamente distinto. La Empresa ofrece lo que realmente puede de acuerdo a sus posibilidades.⁹

Efectivamente, no existe acuerdo ni convergencia entre ambos actores y como se verá más adelante, existen problemas porque las condiciones de trabajo no son las ideales para la seguridad de los trabajadores.

Finalmente, en relación a la interacción entre los Pobladores y la Empresa es difuso especificar cada uno de los problemas que existen. Según lo observado en las entrevistas, los pobladores evalúan la presencia de SHP como negativa, pues sufren las consecuencias de la falta de agua, de las condiciones en las cuales tiene que construir sus viviendas, de las consecuencias del desacuerdo entre Empresa y Obreros –debido al bloqueo de carreteras, si hay huelga, y el desabastecimiento de bienes primarios-, entre otros. Los pobladores se encuentran descontentos con la Empresa porque no contribuye con ningún servicio público, como lo son los colegios o el hospital, relegando estos al Estado y deslindándose de responsabilidades.

⁸ Entrevista a dirigente sindical. 14 de Octubre de 2013.

⁹ Entrevista a funcionario de la Empresa SHP. 15 de Octubre de 2013.

La población es clara en que SHP ejecuta millonarias extracciones de hierro en su distrito, pero no ven esos recursos traducidos en mejores o más servicios públicos a los que puedan acceder. La educación estatal, afirman, es mala y eso, de cualquier forma, no es novedad. Lo que resulta interesante en este caso es que la comparación, en dotación de servicios, con Hierro Perú y Marcona Mining Company, deja con muy malas percepciones a la presencia de SHP.

II. Dimensiones influenciadas por la industria extractiva en Marcona

La extracción minera, generalmente, produce conflictos entre la Empresa privada y el sector público (gobiernos locales y regionales), los trabajadores, y las poblaciones aledañas. Según lo revisado en la bibliografía actual sobre industria extractiva y en relación al caso de SHP, se encuentra que las tres dimensiones fundamentales del análisis son la social, la ambiental y la económica, enmarcados en el contexto del desarrollo sostenible, como una herramienta funcional para el análisis. Marcona, como distrito, como territorio y como nación –pobladores de Marcona- es sensible al análisis en estas tres dimensiones que muestra la realidad sobre la inversión extractiva china en Perú.

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

Shougang Hierro Perú ha mantenido relaciones tensas con los sectores en los que ha generado mayor influencia. La Defensoría del Pueblo considera que los conflictos sociales “son hechos en los que se amenazan o afectan derechos fundamentales” (Defensoría del Pueblo 2012: 24). Sobre esto, los conflictos sociales en este estudio serán asumidos desde dos perspectivas, desde la previamente mencionada y sobre conflictos que mantenga la

Municipalidad de Marcona, como ente rector del distrito y mediador de las demandas de los ciudadanos, y los Sindicatos de Obreros y Empleados, como ente mediador de demandas laborales de los ciudadanos empleados, con Shougang Hierro Perú.

Relación con la Municipalidad

El Municipio ha presentado diversas demandas a Shougang Hierro Perú, a lo largo de los 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 Municipalidad, formalmente, en un documento a inicios de este año, alegó que SHP no trabaja de acuerdo al mejoramiento de las condiciones de la población y que, por el contrario, se había convertido en una traba para trabajar. Marcona vive de la extracción minera y eso es claro para la Municipalidad, no obstante, afirmaba que la presencia de la Empresa china no ayudaba en el desarrollo de planes con proyección a largo plazo.

Sigue siendo el conflicto más importante la interposición de SHP en el Plan de Desarrollo Urbano 2006 – 2016, debido a la expansión urbana del distrito. En dicho documento presentado al Congreso de la República, con el objetivo de proponer un proyecto de Ley que declare la utilidad y necesidad pública, la expansión urbana e industrial del distrito de Marcona, el Municipio en su exposición de motivos sostiene:

Debemos mencionar que 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, lo único que a (sic) sucedido es que se le ha multado, pero no hay remediación en la zona donde contamina (...) La Empresa Shougang hierro Perú presentó una acción de amparo ante el tribunal constitucional para que declare inaplicable la Ordenanza Municipal Nro. 006/2007/A-MPN, de la Municipalidad Provincial de Nasca (2013: 3)

Sin embargo, este Plan de Desarrollo Urbano iniciado en el año 2006, no se ejecutó formalmente por razones de voluntad política. El documento que lo formaliza no es de

carácter público; no obstante, según la información que se pudo recabar, el objetivo de este plan era lograr más terrenos en los cuales la Municipalidad pudiera ejecutar ordenadamente la expansión urbana. Así también este proyecto estimaba el desarrollo de proyectos en sector agrícola y turismo, debido al potencial con el que cuenta el distrito por su extensión y atractivo, en playas y reservas naturales. 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, poco apoyo para lidiar con la Empresa.

La ejecución de un reordenamiento urbano es fundamental ya que Marcona, actualmente tiene una población considerable de alrededor de catorce mil habitantes, con una importante tasa anual de crecimiento. Incluso, se espera que en los próximos años su población aumente en alrededor de dos mil personas. Inicialmente, en la fundación del distrito en el año 1955, la población no llegaba ni a los dos mil habitantes y eso ha cambiado radicalmente, debido al aumento de trabajadores para la mina y las actividades económicas que se desarrollaron alrededor de ésta. En el siguiente cuadro se muestra dicha situación.

Año	Año de referencia	Población
2007	0	12,876
2008	1	13,134
2009	2	13,396
2010	3	13,664
2011	4	13,937
2012	5	14,216
2013	6	14,500
2014	7	14,790
2015	8	15,086
2016	9	15,388
2017	10	15,696
2018	11	16,010

2019	12	16,330
2020	13	16,656
2021	14	16,990
2022	15	17,329
2023	16	17,676
2024	17	18,030
2025	18	18,390
2026	19	18,758
2027	20	19,133
P. Promedio		16,005
Tasa de crecimiento		2%

Fuente: Desarrollo Urbano de Marcona. Municipalidad de Marcona, 2013.

En perspectiva de los funcionarios de la Municipalidad, no se esperaba que Marcona creciera tanto. En todo caso, alrededor de esta investigación se ha encontrado que efectivamente el crecimiento de Marcona ha conllevado no solo la extracción de minerales, sino proyectos que guardan relación con el desarrollo nacional, razón por la cual la población ha seguido creciendo. Entonces, el problema se encuentra en el ordenamiento del distrito como justifica un funcionario de la Municipalidad¹⁰.

El desarrollo urbano de Marcona actualmente se contrapone a la ejecución de estos importantes proyectos de desarrollo nacional: 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, en los últimos meses la Empresa 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) con diversos objetivos. El principal objetivo en términos de la Municipalidad es solicitar a SHP

¹⁰ Entrevista a funcionario de la Municipalidad Distrital de Marcona. 15 de Octubre de 2013.

la liberación de terrenos. En la web oficial de la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, este conflicto se encuentra bajo la etiqueta de Casos de Prevención y se denomina: “Marcona - Problemática Minera, Socio y Ambiental. Shougang Hierro Perú”¹¹. Se desarrollan diversas reuniones e intercambios entre los sectores involucrados.

Desde la posición de la Municipalidad, Marcona ha llegado a un crecimiento tal que ya no se puede expandir sosteniblemente en el espacio que corresponde a terreno estatal. La población está invadiendo territorios en hondonadas y rellenos sanitarios, espacios que no son idóneos para la construcción, por lo que el principal objetivo de la Municipalidad actualmente es lograr el ordenamiento territorial que permita una expansión urbana sistematizada.

Con esta mesa de diálogo, en conjunto con el MVCS se espera poder desarrollar la titulación de personas. Se ha demandado a la Empresa que libere 500 km². Si esto se logra se podrá efectuar la legalización de terrenos para los pobladores y construir en áreas que no reporten ningún peligro.

Un problema adicional que se encontró en esta investigación, que debido a la extensión de la misma no se podrá desarrollar, es la tenencia de otros servicios públicos, entiéndase: colegios, hospitales, y luz. Los colegios que hay en Marcona fueron construidos en la época de la Marcona Mining Company y con la venta a Hierro Perú pasaron a ser propiedad estatal y no fueron cedidos a SHP en el contrato de venta, algo que sí sucedió con los servicios públicos, agua y luz. Hasta el día de hoy éstos servicios son vendidos por la Empresa a la Municipalidad y la Municipalidad a su vez los vende a los pobladores.

¹¹ <http://onds.pcm.gob.pe/prevencion/#> Consultado el 28 de octubre de 2013

Finalmente, a pesar de los conflictos previamente señalados, la Municipalidad afirma que SHP se encuentra en una posición dialogante, debido a que participan de la Mesa de Trabajo antes mencionada.

La relación es bastante buena. Como puede observar, lo que estamos consiguiendo. Es más, se han sentado en la mesa de diálogo con nosotros, algo que nunca habían hecho. Están evaluando el tema de liberación de terrenos. Se está avanzando en coordinación con ellos... Una relación que no es excelente, pero sí es buena: nos escuchan, reciben nuestras sugerencias. Y sí, se está caminando con ellos.¹²

La Municipalidad efectivamente sostiene que mantiene una buena relación con la Empresa y aparentemente ésta iría hacia plantearse mejoras, a pesar de los reclamos oficiales presentados a inicios de año. Sin embargo, aún no se resuelve el desarrollo urbano del distrito: la mesa de diálogo ha establecido las prioridades sobre ello y SHP ha manifestado su interés de resolución, lo que falta es la ejecución, en todo caso, de la liberación de terrenos.

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 último censo. 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.

Este problema es causado por el desordenado uso del Espacio Urbano del Distrito. 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. La existencia de calles angostas y sin aperturas. Se evidencia una gran concentración de la población a lo largo de la carretera central y en los cerros aledaños (Distrito de La Oroya, 2011: 45)

La Municipalidad afirma que el desarrollo urbano resulta de la poca planificación de desarrollo del distrito. A pesar del deterioro de las viviendas, se ve cierta mejora en la

¹² Entrevista a funcionario de la Municipalidad Distrital de Marcona. 15 de Octubre de 2013.

construcción de viviendas, pues se está sustituyendo la oferta inmobiliaria. Resulta que las casas construidas en estas zonas datan casi de la misma época de la creación del distrito

Las viviendas en el distrito de La Oroya, en general se encuentran en mal estado de conservación, son viviendas con antigüedad promedio de más de 50 años, que no han sido renovadas, reparadas y/o mejoradas. Sin embargo, se puede apreciar un proceso de sustitución del parque inmobiliario en algunas partes de la zona semi-plana, construyéndose edificaciones de ladrillo y concreto de dos a cuatro pisos destinadas a comercio y viviendas (Distrito de La Oroya, 2011: 56).

El desarrollo urbano, no obstante, se encuentra deteriorado bajo el accionar de la Empresa minera. Parece ser que no ha habido prioridad al desarrollo territorial del distrito y aún no dándose un crecimiento poblacional importante, esta ha sido una falla crucial e importante en relación, también, al gobierno local. La prioridad, obviamente, de la empresa es el campamento minero, pero justamente en esta devolución simbólica al distrito del cual extraen los minerales, no se han logrado intereses importantes.

las áreas con mejores condiciones topográficas de habitabilidad son ocupadas por los campamentos mineros. En cambio el resto de la conurbación se ha desarrollado en los escasos “espacios libres” residuales. Por ello un alto porcentaje de la conurbación La Oroya actualmente ocupa áreas inadecuadas para el uso residencial (alta pendiente, riberas de ríos, cauces de quebradas y áreas de riesgo físico) (Distrito de La Oroya, 2011: 57).

Aunque, en diferentes contextos, Marcona y La Oroya se enfrentan a un problema similar en el desarrollo urbano. Aparentemente, en La Oroya, el crecimiento urbano desordenado está generando 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 a la empresa, al sector privado. Nuevamente, sobre un mismo problema se evidencia la misma incapacidad de agencia del ente estatal local especializado y con la capacidad, legal al menos, de ordenar su distrito y su crecimiento. La Oroya, finalmente, no es un caso alarmante, porque no tiene una población en crecimiento exponencial como en Marcona.

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 que han podido ser analizados según población datan del censo del 2007, los cuales según las mismas proyecciones que se presentarán, no han 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 escaso crecimiento de la población del Distrito de San Marcos, es evidencia de la migración que realizan los pobladores hacia otras provincias” afirma el estudio de Macrogestión (2008: 22).

Año	Población Urbana
2007	3174
2008	3202
2009	3229
2010	3257
2011	3285
2012	3313
2013	3341
2014	3369
2015	3396
2016	3424
2017	3452
2018	348 (sic)
2019	3508
2020	3536
2021	3564
2022	3591
2023	3619
2024	3647
2025	3675

Fuente: Informe Municipalidad de San Marcos y el Servicio Universitario Mundial (SUM Canada). De: Macrogestión (2008)

Sobre ello, entonces, 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, debido a 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 términos de cantidad, más la población natural del distrito, no ha crecido sino lentamente. En 1993 la población era de 11 660, comparando a los 13607, del 2007, la población no ha siquiera crecido al ratio de crecimiento demográfico del país, que es de 1.3% anual.

Así, se encuentra que en la relación con el gobierno local respecto al desarrollo urbano distrital, el caso de SHP es particularmente diferente. Se encuentra que efectivamente las condiciones de establecimiento han definido su capacidad de injerencia en el ordenamiento territorial, la Municipalidad, finalmente, teniendo que ceñirse a los límites en los que estrictamente la Empresa decida 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 Estado (local) y Empresa (Minera).

La apertura de una mesa de diálogo con otros cuerpos intermediarios, como la PCM y el MVCS, es una buena señal. Sin embargo, observando el problema a un nivel mayor se encuentra que la participación de la Empresa, por primera vez, en un mecanismo de diálogo para resolución de conflictos tiene un interés privado muy específico. El inminente crecimiento de la fuerza laboral obliga a no solo tener voluntad política de resolver, sino efectivamente ejecutar medidas que permitan el desarrollo urbano y la ubicación de estos futuros nuevos habitantes del distrito. En términos comparados, la situación difiere, debido

a que el desarrollo urbano, según lo analizado, responde a la cantidad de trabajadores de la Empresa extractiva, la proporción de población rural versus población urbana y las actividades que se desarrollan alrededor de la actividad minera. Finalmente, Marcona fue un distrito creado a partir –y posteriormente- al establecimiento de la industria extractiva en la zona. No se desarrollaban previamente ningún tipo de actividad económica, como sí es el caso de San Marcos o de La Oroya, distritos en los que antes de la creación de las minas existía el distrito *per sé* y actividad económica en sus pobladores, concentrada, en estos casos, en la agricultura.

La comparación sugiere que efectivamente existen problemas aún sin resolver con una población creciendo sin ningún patrón en Marcona. Pero, como se dijo líneas arriba, la experiencia demuestra que la incapacidad de negociación si bien inicia en los entes estatales, también la Empresa mantiene una especial reticencia al diálogo. La legislación (contrato ley, fundamentalmente) no otorga poderes al gobierno local, sobre las condiciones de venta de la mina. En todo caso, la mayor potestad regional, está bajo jurisdicción de la Dirección Regional de Trabajo, la cual no ha tenido una repercusión nacional importante. Y, sin duda, no constituye una discusión de coyuntura nacional que ingrese a entes mayores para su resolución, tal como lo podría ser el Parlamento.

Relación con los Trabajadores

En el sector minero, la relación laboral que mantienen las Empresas con sus trabajadores, históricamente, ha generado muchos enfrentamientos, debido al número de horas de trabajo, el valor monetario del jornal diario pagado, los beneficios e incentivos cedidos por las ganancias de la mina, así como debates sobre la salud y seguridad laboral y las

condiciones en términos de infraestructura a las que los trabajadores son expuestos. SHP no ha sido ajena a estos enfrentamientos y mantiene un historial constante de protestas y huelgas por parte de sus trabajadores. Sin embargo, como se desarrollará posteriormente, han sido resueltos logrando puntos medios entre la Empresa y los trabajadores.

Como se ha explicado previamente, SHP emplea, a datos 2012, 1931 personas, de los que más del 50% representa su fuerza laboral 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. Los obreros representan una población total de 1078 (el 55.8% del total de la población empleada por SHP) y los empleados, 476 (24.6%), razón por la cual evidentemente existen diferencias en sus términos de institucionalidad. El sindicato de Obreros es el que ha tenido mayor resonancia y respaldo para la realización de demandas.

El problema central a desarrollar en esta investigación es la relación con los Obreros. Un problema que subyace en líneas generales y que está en primer orden es que el Sindicato de Obreros actualmente reclama que la Empresa se encuentra realizando 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, se trata de una “política de división”, mediante la cual están ofreciendo mejores condiciones para la negociación del aumento salarial anual a cambio de que los trabajadores se cambien de sindicato y sean renuentes al levantamiento de los trabajadores por mejores condiciones laborales. Este Sindicato fue creado en febrero del

2013 y empezó con 35 trabajadores y, al momento, ya cuenta con 90 afiliados, que si bien es un número reducido, llega a ser casi el 10% del Sindicato de Obreros, el original, el cual cuenta con 969 obreros sindicalizados.

Los Obreros se dividen, según estándares salariales de la Empresa, en dos grandes grupos, los “nuevos” y los “antiguos”, quienes tienen incluso diferente código de identificación. Entre ellos, la diferencia real es su contratación oficial, en planilla. Los trabajadores “antiguos” son aquellos que estuvieron en planilla desde antes que Shougang Corporation comprara la mina y se trataba de la Empresa estatal Hierro Perú. Los trabajadores “nuevos” son aquellos que llegaron por medio de contratas y services y trabajan posterior a la compra de la mina y la conversión a SHP.

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 obtengan, pasado un tiempo de negociación, los obreros deciden levantar huelgas en las que demandan la observación de sus necesidades. Lo cierto es que la Empresa no cede inicialmente en la propuesta de alza salarial o cambio de horas de trabajo. Para la solución del conflicto, siempre opera como intermediario el Ministerio de Trabajo, a través del Gobierno Regional de Ica, por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción de Empleo.

Desde (hace) diez años no llegamos a ningún arreglo entre la Empresa y el Sindicato en lo que se refiere a negociación colectiva. Nunca hemos llegado de mutuo acuerdo sin llegar a la huelga a una solución. Todos los años tenemos que hacer huelga para que haya solución al pliego de reclamos. Y

todos estos años ha intervenido la autoridad de trabajo, a través de una resolución, resolviendo el conflicto, pliego de reclamos, pero previa huelga.¹³

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 éstas 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 éstas también duran considerablemente

Ahora las huelgas han durado entre 10, 15, 20, hasta 30 días. (...) Nosotros presentamos alrededor de entre ocho a quince puntos de nuestro petitorio a la Empresa en el mes de febrero, que es la fecha que tenemos que presentar el pliego a la Empresa. La vigencia de los pliegos es desde el 01 de abril de cada año hasta el 31 de marzo del próximo. La Empresa siempre ha ofrecido uno o dos puntos para solucionar el pliego, (...) oferta que ha tenido que ser rechazada. Porque ofrece un aumento al salario y una bolsa económica por pliego, nada más. Los demás puntos de condiciones de trabajo, condiciones sociales, condiciones de seguridad, nunca han querido ser tratados por la Empresa. Entonces eso ha conllevado a que los trabajadores tampoco aceptemos este tipo de formas de solución de problemas que propone la Empresa. Aparte que siempre ofrece cifras irrisorias (...) que no justifican su capacidad económica, que ha tenido la Empresa estos últimos años (...) Por otro lado, las negociaciones (...) superan los seis meses.¹⁴

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

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 caracterizada por una exagerada ganancia remunerativa. La Empresa ofrece lo que realmente puede dar, de acuerdo a su economía del momento. Un año va bien, un año das 100, otro 50. Cada ejercicio (anual) es completamente distinto. La Empresa ofrece lo que realmente puede de acuerdo a sus posibilidades.¹⁵

En términos de Seguridad e Higiene, SHP parece estar desarrollando políticas positivas, debido a que el año 2012 no se han reportado Incidentes, Accidentes Incapacitantes y Fatales, según el mismo sindicato de obreros¹⁶. Esto refleja dos temas principales: el uso de maquinaria adecuada y el seguimiento de políticas de seguridad en el trabajo, por lo cual se

¹³ Entrevista a dirigente sindical. 14 de Octubre de 2013.

¹⁴ Entrevista a dirigente sindical. 14 de Octubre de 2013.

¹⁵ Entrevista a funcionario de Empresa SHP. 15 de Octubre de 2013.

¹⁶ <http://www.shougangobrerros.com/SHMT.aspx> Consultado el 29 de septiembre de 2013

evitan accidentes funestos, que pudieran terminar con la vida de trabajadores. Esto es bastante relevante, pues justamente uno de los mayores peligros en la extracción minera es la propensión a accidentes por parte de los trabajadores, debido al uso inadecuado de implementos, gran antigüedad de estos o uso de materiales nocivos, sin los equipamientos de protección necesarios.

Si bien es cierto que la maquinaria no es completamente moderna y sí existen 127 casos de hipoacusia (sordera) y neumoconiosis, reportados al 2012, estos no han sido demandados como problemas centrales en las exigencias solicitadas por los Sindicatos. Los accidentes fatales, según el MINEM, durante el período 2006 – 2011 revela que la Empresa tuvo un promedio de 0.02% de acuerdo a su total de trabajadores. Sin embargo, comparativamente, no muestra una mejoría, comparativa, pues “Antamina (...) ha mejorado, pero no Doe Run y Shougang” (Irwin, 2013: 121). La tasa de DRP es de 0.05% y la de Antamina es de 0.00%. Según Irwin, SHP cumple en general con los estándares laborales, pero su maquinaria vieja hace peligrar la vida de sus trabajadores (2013: 123).

Finalmente, un factor importante es la afiliación sindical. El holding Shougang Corporation compró Hierro Perú con varias condiciones a cuestas. Una de ellas era la existencia de los Sindicatos de trabajadores de la Empresa, que tenían larga data y, por lo tanto, un alto grado de politización y exposición mediática, que desde un inicio significó un enorme trabajo, con el cual debieron lidiar para establecer condiciones iniciales.

La afiliación sindical, en general, no ha sido vista con buenos ojos por el sector privado, porque supone la puesta en agenda pública de requerimientos o reclamos que hacen los trabajadores de cualquier Empresa. En el caso de las Empresas mineras, esto no ha diferido

y, por el contrario, dados los beneficios en aumento (anual, debido al precio de los metales) que generan altos rendimientos a las Empresas, los trabajadores han visto que sus demandas pueden ser cubiertas, pues existe el dinero suficiente e, incluso, bastante sobrante, como para satisfacer mayores necesidades laborales (salarios, descansos, seguridad laboral, entre otros y más). De estos beneficios, un porcentaje importante es destinado a los bonos.

Así es que básicamente las exigencias desarrolladas por los Sindicatos de trabajadores se encauzan fundamentalmente a la nivelación y aumento salarial, cuestión que es negociada año tras año en general en el sector obrero en el país. El sector minero no ha sido la excepción y grandes Empresas con grandes volúmenes de extracción de minerales, como el caso de SHP, se han visto con mayor presión social para el cumplimiento de las demandas económicas de los trabajadores.

En el caso de La Oroya, existen cuatro sindicatos organizados (que agrupan a los empleados, trabajadores y obreros, según su misma nomenclatura y organización interna), los cuales también han tenido que llegar a instancias mayores con la intervención del gobierno regional de Junín, a través de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción de Empleo. En este caso las huelgas han sido el medio de atención en sus demandas, aunque ciertamente estas no se han prolongado por un largo tiempo. 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: 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

crear, fueron los primeros en defender y salir a las calles en favor de la Empresa cuando el Estado peruano amenazó con su cierre (2013: 127). La estrategia que siguió DRP fue manteniendo 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: 127). Tan es así que no despidió a líderes sindicales ni tampoco hizo uso de fuerza policial en el enfrentamiento a las huelgas que, eventualmente, se dieron (2013: 127).

Esto hace una diferencia cualitativa importante con SHP, la cual no se preocupó específicamente de sus relaciones institucionales con los Sindicatos. Con los años, como era de esperarse, la situación degeneró, hasta el día de hoy en que, como se ha evidenciado, las demandas solo se solucionan a través de huelgas y posterior intervención de la autoridad regional de Trabajo de Ica. “Shougang cerró la comunicación con los sindicatos y sigue rechazando incluso los pedidos más simples en las sesiones anuales de negociación” (Irwin, 2013: 127). Es claro, entonces, que este clima desfavorable ha sido inicialmente promovido por SHP y seguido por el Sindicato, uno de los más politizados del país.

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, ha representado y representa una de las Empresas que mejores prácticas ha desarrollado en términos de calidad de extracción y, efectivamente, la ausencia de Sindicatos manifiesta este buen comportamiento que no obliga a la organización sindical para la resolución de demandas laborales. Fundamentalmente, en el Perú, los sindicatos mineros funcionan en su mayoría para la canalización de este tipo de problemas.

Según el registro de huelgas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo¹⁷, en la mayoría de casos registrados de SHP ha tenido 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. No se puede establecer si estos acuerdos han sido los mejores, en términos de las demandas laborales. Lo cierto es que la no intervención de la autoridad regional de Trabajo demuestra un mejor manejo interno y comunicación más fluida entre la masa laboral y la Empresa. En el caso de Antamina, no se ha registrado ninguna huelga ni levantamiento popular por exigencias de demandas de los trabajadores. Aunque es aún bastante particular esta situación, se cree que las condiciones que muestra esta Empresa parecen ser positivas y no hace falta un contrapeso para la autoridad local.

Bajo el postulado de *poder dual* de René Zavaleta (1974), en el que se sostiene que los sindicatos son nucleares debido a que tienen una capacidad de control político, paralelamente a la del Estado, esta resulta fundamental en este estudio de caso. Pues son los trabajadores quienes tienen la capacidad de agencia para hacer el contrapeso a la Empresa. Es éste un punto de inflexión importante en la extracción porque, finalmente, demuestra el primer nivel de relacionamiento de la Empresa y su disposición de negociación y cómo esto a su vez se traduce en condiciones generales para la localidad. Efectivamente, SHP en este aspecto no logra una comunicación fluida con los trabajadores ni cede fácilmente para la solución de conflictos. Pero, también, es cierto que aunque los salarios son bajos, están “más cercanos al promedio de lo que sugieren otras fuentes”: es de veinte dólares diarios, lo cual es 2.5 veces más que el sueldo mínimo peruano (Irwin, 2013: 123-124).

¹⁷ <http://www.mintra.gob.pe/REGISTROHUELGA/SolucionHuelgas.php> Consultado el 12 de diciembre de 2013

La relación sindical ha sido y es aún muy tensa. SHP al no tener mecanismos de comunicación directa con los trabajadores genera fricciones constantes. Según lo investigado, se muestra que el problema no es directamente dinero, sino la disposición a negociar y a aliarse 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

El Estado Peruano creó un instrumento de gestión ambiental denominado Estudio de Impacto Ambiental, establecido como precondition para el ejercicio de determinadas actividades que comprometen el ambiente, como es el caso de la industria minera. Entró en vigencia mediante el DS N° 056-1997-PCM. Este instrumento cuenta a su vez con otro, denominado Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), cuyo objetivo es resguardar la calidad el ambiente y prevenir el daño al ecosistema protegiendo a la población de daños a su salud originados por causas de origen ambiental. A través de este se han gestionado y ejecutado diferentes demandas a las Empresas de la industria extractiva. El PAMA básicamente es:

exigible a las Empresas que tengan actividades en curso (...) que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación. Los PAMA contienen las acciones, políticas e inversiones necesarias para reducir y controlar la generación de residuos, prevenir la contaminación ambiental y cumplir con los patrones ambientales establecidos por el sector.¹⁸

¹⁸ http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=588&Itemid=3594
Web del Ministerio del Ambiente. Consultado el 24 de setiembre de 2013

En el caso de SHP, el 30 de Setiembre de 1997 se iniciaron las actividades bajo el uso de este instrumento. Inicialmente se plantearon cuatro actividades centrales que se enumeran a continuación: un nuevo depósito de relaves (para la eliminación de descargas al mar), la mitigación de polvos de gases, hidrocarburos y control ambiental, tratamiento de efluentes domésticos. La presente tesis se concentrará en este último para la evaluación de la dimensión ambiental.

La Empresa sostiene que efectivamente todos sus PAMAs siguen en funcionamiento, tan es así que cuidan que los arreglos que hayan hecho no retrocedan y se mantengan las obras ejecutadas

Ningún proyecto PAMA es permanente. Se logra un objetivo, pero todo sigue para adelante. Teníamos aprobados 8 o 9. De proyectos PAMA tenemos unos 5 o 6 pero nunca esos proyectos mueren, siempre, nuestra protección de hidrocarburos sigue así para adelante. Todos los proyectos permanentes, por ejemplo, cierre de la relavera, se mantienen siempre cerrados, no podemos verter nada al mar. Esa es una tarea permanente, ver que no se vaya a abrir el tubo, que lo tenemos sellado¹⁹

El tratamiento de efluentes domésticos (aguas servidas) fue inicialmente pensado para el campamento minero. Según el Informe Final de la Subcomisión Investigadora del cumplimiento de los PAMAs y EIA's de las Empresas Mineras, la descripción de esta actividad afirmaba que “se ha ejecutado las obras correspondientes al proyecto de tratamiento de aguas residuales tales como: construido un tanque séptico y 03 pozos de percolación para los efluentes de lavada de camiones, de esta manera se eliminó los efluentes crudos que eran vertidos en terrenos eriazos de la mina” (2004: 69). Sin embargo, los avances de este proyecto, al año 2002, en el que se evalúan las cuatro actividades, previamente mencionadas, estaban al 35% de ejecución, a diferencia de los tres restantes que se encontraban entre 90% y 100% de cumplimiento.

¹⁹ Entrevista a funcionario de la Empresa SHP. 14 de Octubre de 2013.

El 2005 se realizó el EIA correspondiente a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas (PTARD) del Campamento de SHP.

(La planta) tendrá la capacidad de adecuar la calidad de las aguas servidas, mediante procesos de sedimentación y oxidación, a las exigencias de la Ley General de Aguas clase V para su vertimiento final al medio marino. Actualmente, las aguas residuales de la localidad de San Juan de Marcona, no reciben tratamiento alguno antes de ser desechadas al medio marino (Vector Perú S.A.C. 2005: 2).

En dicho informe se especifica que las coordinaciones entre los sectores involucrados duraron tres años, hasta que finalmente se decidió que la PTARD estaría ubicada a 7km al Norte de San Juan de Marcona. Así también, se dice que este proyecto sería el eje propulsor de apoyo técnico a un proyecto similar generado por el gobierno local (Municipalidad) para que el tratamiento de aguas residuales no quede solo en el campamento, sino también en la totalidad del distrito. Este informe también revelaba que uno de los efectos positivos de esta planta sería la generación de empleo directo y la generación de servicios, en términos indirectos de oportunidad comercial, según la influencia del proyecto (Vector Perú S.A.C., 2005: 26).

No obstante, el 2011 el OEFA sancionó a SHP por no controlar adecuadamente el parámetro DBO, establecido en legislaciones posteriores a la realización del EIA (Resolución Directoral N° 0261/2007/DIGESA/SA, Decreto Supremo 003-2010-MINAM). Sin embargo, y a pesar de que estos parámetros no son justamente cumplidos, la necesidad de agua es muy acuciante, justamente por la gran población que alberga el distrito y SHP es la que maneja el agua en el distrito. Por lo que la intervención de la Municipalidad ha sido necesaria para lograr la liberación de agua potable para la población.

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. El Municipio ha logrado que le aumenten a 3 horas. Lo que necesita Marcona es 8 horas de agua²⁰

Ciertamente, la Municipalidad asume que esta es una responsabilidad de ellos como representación del Estado en el distrito y justamente se encuentran en el proceso de 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 y, no menos importante, se encuentra el acceso real al agua, pues el problema no se trata simplemente de la disposición de agua sino de la cobertura que se logre en la población. Marcona sigue teniendo un déficit importante en la provisión de agua, pues el 79% accede a agua y el 76% tiene servicio de desagüe (Municipalidad Distrital de Marcona, 2011: 30), lo cual significa que 21% no cuenta con ningún servicio de agua y el 24% no cuenta con desagüe.

En la comparación, los términos ambientales en DRP La Oroya son bastante alarmantes, ya que es una de las empresas que más contamina en el país. Efectivamente, el cumplimiento de los compromisos ambientales parece ser el talón de Aquiles de esta Empresa que “ha tratado de evadir, mediante postergación, sus compromisos ambientales: ha solicitado varias veces la extensión del plazo del cumplimiento del PAMA”, según sostiene el estudio del antropólogo Alonso Burgos (2011). Esta mina es la quinta más contaminada del mundo, según el Ministerio de Salud, el 99,1% de la población de niños tiene un promedio alto de

²⁰ Entrevista a funcionario de la Municipalidad Distrital de Marcona. 15 de Octubre de 2013.

concentración de plomo en sangre, 33,6 ug/dl, nivel que sobrepasa y triplica largamente los límites máximos permisibles por la Organización Mundial de la Salud de 10 ug/dl.

La Oroya está considerada como una de las 13 zonas de contaminación atmosférica del país que merecen atención prioritaria. El problema de contaminación del aire está asociado al dióxido de azufre (...) El diagnóstico realizado en la cuenca atmosférica de La Oroya determino que la principal fuente de emisión de contaminantes es el complejo metalúrgico, responsable de las emisiones de más del 99% del total de emisiones de material particulado, dióxido de azufre y plomo, hecho que ha derivado a su notificación de macroemisor (Municipalidad Distrital de La Oroya, 2011: 39).

No se puede analizar DRP La Oroya desestimando su daño ambiental. Sin embargo, para los términos de esta investigación se analizará la disposición de agua. Se encontró que es abastecida por la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de La Oroya (EMSAPA), que da agua a zonas urbanas que no pertenecen a los campamentos mineros (Municipalidad Distrital de La Oroya, 2011: 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-. Aún se encuentran brechas importantes. El distrito de La Oroya incluso cuenta con 11 reservorios con una capacidad 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 cual 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.

El servicio actual (...) tiene un total de 486 conexiones domiciliarias instaladas, reflejando el mismo número de usuarios, solamente del área urbana del distrito. La Municipalidad es la encargada de la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, asume los costos de operación y mantenimiento del sistema. La Municipalidad no realiza ningún tipo de cobranza a los usuarios por la prestación de los servicios. El nivel de cobertura del servicio de agua potable en la ciudad de San Marcos es bueno ya que el 72,73 % de la población cuenta con el servicio. Esto se debe a que la

prestación del servicio no tiene costo, pero sí el derecho de instalación (S/. 40,00) y el costo de la tubería, accesorios, excavación y el relleno de zanja (Macrogestion, 2008: 18).

Además, en términos globales, juntando la población rural y urbana, el acceso a agua es bastante grande, pues mantiene un acceso de agua de 87.8% y de desagüe de 88.2%, es decir un déficit de 12.2% y de 21.8%, respectivamente (Macrogestion, 2008: 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).

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

Fuente: Municipalidad Distrital 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 redonda en dos problemas. El primero, la no disposición de agua es una violación a derechos de acceso a servicios básicos –el agua es un derecho-. El segundo, se genera una débil calidad en la prevención y promoción de salud, es decir se convierte en un problema de en salud pública. Ciertamente, la situación en Marcona es la menos ideal en esto, según los casos comparados. Aparentemente, igual 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. Si bien la Municipalidad administra el agua, la dotación diaria de agua es de responsabilidad de la Empresa y, aunque ya están dando diariamente una cantidad considerable, ésta 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, sobre todo en zonas rurales. Y está asociado a la calidad de vida de la población, pues afecta la salubridad de la población, especialmente a las poblaciones vulnerables, tales como niños y ancianos. Pero el caso de Marcona es singular, porque no se trata de una geografía eminentemente rural y porque existe una empresa que debería estar en capacidad de proveer servicios básicos. Esto, evidentemente, no ocurre y resulta una de las fallas más importantes de SHP.

3. Dimensión económica: aporte económico real

La actividad minera debe aportar al territorio en el cual ejerce su actividad, se trata de una retribución por la pérdida de sus recursos, que son extinguidos, es decir, debe aportar con regalías mineras²¹. En el caso en estudio se añade una arista pues la propiedad de la tierra en la cual se realiza la actividad minera no es de propiedad de la Municipalidad sino pertenece a la Empresa, según su contrato de venta. La Municipalidad de Marcona alega en la defensa de los intereses de la población local la necesidad de determinar dicha propiedad, pues basado en este detalle no existe el pago de tributos municipales, que todo centro de explotación minera debe realizar. En el documento antes utilizado, en el acápite de Relación con la Municipalidad se observan justamente estas irregularidades en el uso de los terrenos de SHP.

²¹ La Regalía Minera es una contraprestación económica establecida por ley, mediante la cual los titulares (también cesionarios) de concesiones mineras están obligados a pagar mensualmente al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos – SUNAT: <http://www.sunat.gob.pe/pdt/pdtModulos/independientes/regaliaMinera/> Consultado el 26 de noviembre de 2013

La Empresa mencionada, logró mediante Resolución Ministerial N° 086-2010-MEM, que autoriza a Viceministro de Minas del Ministerio de Energía y Minas, a suscribir Acta de entendimiento con dicha Empresa (SIC), dado el 18 de febrero de 2010; donde en la parte resolutive en dicha resolución, en su artículo 2°, “ratificar el reconocimiento del Estado Peruano respecto a que la Empresa minera Shougang Hierro Perú SAA, goza del atributo al uso minero gratuito de los terrenos eriazos que se encuentran sobre las concesiones mineras de titularidad de Shougang Hierro Perú SAA a las que se refiere el Contrato de Compra Venta de Acciones y Compromisos de Aportes al Capital de Hierro suscrito el 01 de diciembre de 1992”, documento firmado por Ing. Pedro Sánchez Gamarra, Ministro de Energía y Minas (Municipalidad Distrital de Marcona, 2013: 5)

Esto indica que los impuestos por uso de la tierra a nivel local no están siendo pagados, pues no existe la jurisdicción precisa que incida sobre ello. La Municipalidad demandó que sobre este tema, la relación con SHP es tensa debido a que no permite el desarrollo del mencionado plan, ya que no existe claridad sobre la titularidad de terrenos. Tan es así, que la Municipalidad afirma que:

Suscrito el 01 de diciembre de 1992, garantizado por el Decreto supremo N° 027-92-EM, se efectuó con la exclusiva finalidad de otorgar viabilidad a la continuidad de las operaciones mineras, mas no de disponer, trasladar o fijar condiciones respecto de la titularidad de estos terrenos eriazos superpuestos, competencia que corresponde a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales –SN, por lo que a la fecha Shougang Hierro Perú SAA, no detenta la propiedad del área superficial donde se encuentran ubicadas sus concesiones mineras en virtud del Contrato de Compra Venta de Acciones y Compromiso de Aportes al Capital de Hierro Perú al Capital de Hierro Perú, ni del otorgamiento de garantías efectuado por el Decreto Supremo N° 027-98-EM. Esta información se encuentra sustentada a través del Informe N° 179-2012-MEM/OGJ, de fecha 05 de setiembre del 2012, en el Ministerio de Energía y Minas del Congreso de la República (Municipalidad de Marcona, 2013: 10)

Sobre lo cual recaen aún incertidumbres, pues esto se basa en un pliego de reclamos que presentó el gobierno local en Marzo de este año con el objetivo de establecer una legislación que pudiera defender los intereses locales. Ciertamente, esto aún queda en discusión parlamentaria y no se ha escuchado al momento mayores alcances al respecto.

Finalmente el problema que enfrenta el Gobierno Local es la escasez de recursos con los que cuenta para dotar de un equipamiento urbano adecuado a los pobladores: pistas, veredas, agua y desagüe para todos, alumbrado permanente, escuelas de calidad, etc., teniendo a una gran Empresa que debería colaborar con el desarrollo local. 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.

El canon minero resultó ser la solución a esta ausencia de recursos a nivel local. A través de los años, éste ha servido como base para la ejecución de proyectos de infraestructura. Como se mostrará más adelante, en cifras, la actividad minera representa un importante porcentaje de la economía regional. 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. La recaudación en canon minero es la más importante que recibe el distrito. El gasto del canon ha sido canalizado en obras de infraestructura. Y sigue siendo importante. A nivel regional, el total del canon recaudado en el 2012 fue de S/. 318 444 709, que en términos comparados es 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. SHP en canon puede representarse como el 5.9% del PBI de del departamento de Ica por lo que resulta un actor importante en el desarrollo de la región, con la recaudación que los gobiernos reciben gracias a su extracción.

PBI		Total de canon recaudado por nivel		
Total departamental	% Distrital	Departamento	Provincia	Distrito
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. Todo en datos del 2012: La primera columna muestra el total del PBI departamental del año. La segunda columna muestra el porcentaje que el canon representa del PBI total, es decir, respecto al total del PBI, cuánto interviene relativamente en la economía del departamento. La tercera columna muestra el total del canon recaudado a nivel departamental. La cuarta columna muestra el total del canon recaudado a nivel provincial. La quinta columna muestra el total recaudado a nivel distrital. Cabe señalar, que de estos totales recaudados, cada nivel de gobierno, recibe un porcentaje. En el caso del nivel local, los totales recaudos representan el total de lo que la Empresa de extracción minera entrega por recaudación de canon en el distrito; sin embargo, los gobiernos regionales reciben solo un 10% de este total, según la legislación minera. En todo caso, la distribución del canon es así: 25% es para el gobierno regional, 40% es para el gobierno departamental, 25% es para el gobierno provincial y 10% para el gobierno local.

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 muestra el total de lo que ha sido recaudado en periodos en los que ha habido gran movimiento económico y extractivo en la mina.

La actividad económica de la ciudad es la transformación metalúrgica sin embargo los excedentes de ésta actividad no se reinvierten en la ciudad; el beneficio que la ciudad recibe es marginal, básicamente salarios a través del empleo (Distrito de La Oroya, 2011: 50)

El caso de Antamina representa una industria activa que, regionalmente, aporta excepcionalmente, llegando a representar el 18.7% del PBI del departamento de Ancash.

Los datos son claros en ese sentido. La industria extractiva es importantísima para el impulso económico no solo de los distritos en los que se desarrolla, sino en las regiones. SHP aporta significativamente. 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.

Y, a pesar de la “dureza” de los datos, el análisis puede ir más allá. Porque la recaudación de canon minero y su participación en la economía local muestra efectivamente la importancia de la actividad minera en términos macro. Interesante, aunque no entra dentro

de la discusión central de esta tesis es la importancia en el imaginario colectivo de la inversión en minería y la capacidad estatal de manejar prudentemente la extracción. Es decir, ¿de qué lado queda la calidad de vida de la población y hasta qué punto el Estado puede sostener y hacer seguimiento a la actividad extractiva? Efectivamente, los réditos económicos están aportando al crecimiento local, regional y nacional. Pero este dinero no se encuentra necesariamente correctamente direccionado. Tan es así que es conocido, por diferentes investigaciones periodísticas y políticas, que el canon se sub utiliza. En todo caso, el aporte económico debiera representar para la población una suerte de devolver a la población por la extracción en su territorio. Sin embargo, esto no siempre sucede. Y, queda ahí la pieza clave en la sensibilidad de la población hacia la extracción minera y cómo sienten que es tratado su territorio. Se considera, finalmente, que los aportes económicos no han subsanado ni reparado los costos sociales para la población.

III. Actuación de Shougang Hierro Perú

La pregunta entonces, que subyace a toda esta investigación, es explicar cómo actúa la inversión china, cómo actúa SHP en el campo. Las posiciones son encontradas. Aporta económicamente al desarrollo del distrito, da empleo, pero no entrega servicios básicos de calidad, ni negocia fácilmente con los Sindicatos, sino 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.

Veinte años más tarde su establecimiento, SHP este año ha iniciado conversaciones y diálogo con la Municipalidad distrital; sin embargo, no se entiende que antes no existieran estos espacios abiertos dialogantes. 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 éstos, 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, las auditorías y evaluaciones realizadas no se han visto reflejadas en políticas que permitieran el cambio.

Algo que extrañó en la investigación, durante la realización de entrevistas, fue un vacío específico de documentación, que no se ha encontrado en ningún otro estudio de extracción minera, que es el papel de los directivos de la empresa en la ejecución de acciones. Así, una afirmación que repitieron pobladores de Marcona y trabajadores de SHP, fue “peruano mata a peruano”. Bajo este precepto sostienen que el problema no es que sea una inversión china, que no es finalmente la fuente china la que ha conducido a que la actuación sea negativa, sino que más bien han sido los directivos peruanos quienes han dirigido políticas en contra de la población. Con esto, los entrevistados refirieron que al establecerse SHP, no

hubo mayor problema, que la relación era cordial y que todos los servicios estaban cubiertos. El problema estuvo cuando la directiva de ejecutivos chinos, que llegaron a Marcona al momento de tomar decisiones, y se relacionaron ejecutivos peruanos, estos últimos fueron quienes apoyaron políticas negativas y la no solución de demandas, con el objetivo de congraciarse con directivos chinos. No se puede asegurar dicha afirmación y tampoco es objeto de esta investigación ahondar sobre ello, pero sí parece ser un importante punto de inflexión en la relación entre SHP, los trabajadores y la población: el nivel de relación de los empresarios chinos y los ejecutivos peruanos en la toma de decisiones.

¿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. Estas son las que han abarcado mayor problemática. La segunda respuesta responde al interés del privado por invertir en desarrollo social. Efectivamente, el problema general es la mala o nula dotación de servicios de calidad, de aseguramiento de calidad de vida en su fuerza laboral y en la población del distrito de extracción.

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 representa

el fracaso 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, autorizando por ello 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 el artículo dos se especificaba “autorízase (sic) al Poder Ejecutivo para que en un plazo no mayor de 4 (sic) meses negocie, celebre contratos de cesión, operación, asociación o cualquier otra modalidad contractual, con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con el fin de explotar los yacimientos de Marcona”. Fue vendida ese mismo año a Shougang Corporation, convirtiéndose 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 existe 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 y en la presencia local.

A partir del inicio de la intención de cesión, se inició un proceso de valorización de la Empresa, por lo que se contrató a la Empresa Consultora Pincock, Allen & Holt la cual determinó que la Empresa valía \$22 millones de dólares, utilizando incluso como criterio el riesgo de invertir en Perú. Mediante una comisión se estableció el proceso de venta, por el cual se abrieron las candidaturas para precalificar como postores. Después de un proceso de algunos meses, Shoungag ganó el concurso con la siguiente oferta: precio dinerario, \$120

millones de dólares; precio de inversión, \$150 millones en tres años; y, \$41,8 millones de dólares, asunción de pasivos. Las negociaciones del contrato, sobre la base de un borrador previamente analizado, finalizaron en Nueva York, en diciembre de 1992, con la transferencia del precio dinerario pactado.

IV. 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: 12). En el caso de la inversión local, y específicamente en el caso de SHP, se muestra una situación alejada a ello. 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 infrahumanas 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. De eso ya han pasado 20 años y las administraciones en la Empresa han variado considerablemente.

En la introducción se afirmó que China no juzga necesariamente estándares ambientales o políticos para establecerse, sino que más bien se adecúa a la legislación del país en que establece operaciones. Shougang se instala en Perú durante la década del gobierno de Alberto Fujimori, en un contexto regional posterior a la década pérdida en América Latina.

Esto, sin duda representa un hito importante porque en los años noventa, el continente fue especialmente vulnerable en términos políticos, se instalaron algunas 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. Es decir, los países se encontraban especialmente endeblados, debido a los contextos políticos a los que se enfrentaban.

Y, no solo eso, las corrientes ideológicas venidas desde Washington promovieron la apertura y liberalización económica, lo cual obviamente fue un contexto positivo para el ingreso de inversión extranjera y de inyección de capital en los países. Sin embargo, esto también promovió ciertas transacciones negativas, con contratos muy inicuos –como fue el caso, salvando las distancias, del establecimiento de la empresa española Telefonica en Perú, por ejemplo-. Es decir, los malos contratos o transacciones, no necesariamente respondieron al país de procedencia del capital, sino más bien a un contexto político que ampara y promueve 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. Porque fue una de las grandes inversiones chinas en América Latina en aquella década. Es el único que extrae y procesa hierro en tal magnitud en el país y en la región. Tiene un contrato ley que le otorga el libre uso de agua y luz, servicios básicos. Por

cualquiera de los enfoques, es un caso especial y sus parangones más cercanos tampoco representan lo más cercano.

Que SHP mantenga este tipo de operación no significa que la inversión china en general sea mala, dado que es un caso único. Tiene 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 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. Tal es el caso de una inversión china excepcional es el caso de Chinalco, que según reportes mediáticos es una de las mejores concesiones mineras que ha dado el Estado Peruano. Seguramente, esta empresa podrá ser un caso ejemplar extracción minera china, pero no tiene mayores elementos de comparación con SHP.

Así, la empresa estatal Hierro Perú fue comprada bajo la implantación del liberalismo como modelo económico del Estado peruano. La literatura afirma que los estándares que pone el Gobierno peruano no son suficientemente altos (Irwin y Gallagher, 2012: 5). Y, 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. El contrato ley de Shougang otorgó la propiedad de gran parte del terreno del distrito y de los servicios básicos (agua y luz). SHP se desarrolla sobre un asentamiento humano, lo cual dificulta el proceso. 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: 109) y en el presente estudio se afirma lo mismo. Después de desarrollar las comparaciones resulta evidente que si bien SHP no es la mina modelo, tampoco es la peor dentro de los estándares nacionales comparados. 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 alternativo 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 refleja la ineficiencia del Estado de negociar mejores condiciones para la población. La última mesa de diálogo en la que participa la Empresa, finalmente, se ha dado en el marco de la expansión de la mina con 1500 trabajadores más y las demandas de ubicar urbanamente de la población.

Aunque muchos factores están en juego en la calidad de la extracción minera, un dato interesante que se puede analizar, no siendo determinante para la calidad de vida de

distritos con actividad minera, es el Índice de Desarrollo Humano. Éste es en base a los tres casos analizados, a datos del 2007, que fue el último censo nacional que se realizó en el país y mide con mayor exactitud la real magnitud de 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, quedando en el puesto 994 a nivel nacional. La Oroya, de DRP, sacó 0.655, quedando en el puesto 84 a nivel nacional. Y, sorprendentemente, Marcona sacó 0.675, quedando 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; sin embargo, según lo analizado en este caso, no existe un estándar único de extracción minera. Ciertamente, lo ideal sería la comunicación constante con el gobierno local y regional, el diálogo con los trabajadores y la dotación eficiente de servicios básicos. Se espera que los gobiernos locales demanden el diálogo por todas las vías existentes, pero esto no siempre termina siendo realmente posible. Lo estudiado apunta, finalmente, que en este caso China no ha respondido a ser un exitoso modelo de desarrollo en el caso de SHP. En ninguna de las dimensiones analizadas ha resaltado y no contribuye en el desarrollo local y sostenible del asentamiento humano.

Mirando hacia adelante, ¿cuáles son las tareas más acuciantes ahora? Evidentemente, mejorar y/o reevaluar el marco regulatorio actual debiera ser una de las primeras. La ausencia del Estado, debido a su incapacidad de agencia –a través de los gobiernos locales– frente a grandes empresas genera muchos vacíos de actuación. En primer lugar, para la

ciudadanía, un caso como éste representa la falla y ausencia total del Estado. La desprotección que esto genera redonda en nociones de ciudadanía y de irrespeto por los ciudadanos y, peor aún, por los recursos que deben asegurar para el presente y para futuras generaciones, desde una óptica más amplia. Seguidamente, es importante contar no solo con la participación de Sindicatos, Gobiernos Locales y Empresa en las instancias de diálogo. También la presencia de Organizaciones Sociales de Base u otros tipos de organizaciones de la sociedad debieran ser parte de la discusión y la solución de la problemática en Marcona.

Cabría preguntarse cómo seguirá la calidad de la extracción de fuente china en otros capitales que están ingresando al país de la misma fuente, como es el caso de Chinalco o Jinzhao, que recién han empezado a operar, la primera, o que se encuentran en fase de exploración y evaluación, la segunda. Es decir, con la llegada de capitales que se están estableciendo en otras localidades, sería interesante comparar a estos capitales entre sí para determinar el común denominador entre ellos o, si es que no lo hay, determinar las diferencias más importantes. Ciertamente, China es un país que tiene menos de tres décadas en la aplicación de inversión en el extranjero, siendo 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, Chris

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, Alonso

2011 *“Doe Run: la contaminación invisible”*. Ideele Revista. Lima: Instituto de Defensa Legal. Nro. 215.

Cao, Kang y Hua Kuan

2007 *“Brownfield Redevelopment Toward Sustainable Urban Land Use in China”*. EN: Chinese Geographical Science. Berlin. Springer. 17(2).

Cesarin, Sergio

2006 *“Taller Internacional de Debate. China y América Latina. Ejes para el Debate”*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.

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, Gabriela & Juan González García

2006 *“La inversión extranjera directa: China como competidor y socio estratégico”*. EN:
Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Ebert. No. 203.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2012 *“Violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial N° 156”*. Lima:
Defensoría del Pueblo.

Estevadeordal, Antoni

2012 *“Los caminos a China: la experiencia de Empresas latinoamericanas en el mercado chino”*. IDB monograph series; 138.

Fairlie, Alan

2010 *“Relaciones económicas Perú-China”*. EN: Revista del Centro Andino de Estudios
Internacionales. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar. No. 9, I semestre.

2011 *“TLC y agendas complementarias: balance y lineamientos de propuesta”*. EN:
Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo. Mérida.
Universidad de los Andes. Vol. 6. N° 12.

Gallagher, Kevin, Katherine Koleski y Amos Irwin

2012 *“Las finanzas chinas en Latinoamérica: ¿un financiamiento más verde?”*. EN: Revista Apuntes. Lima. Centro de Investigación. Universidad del Pacífico. Vol. XXXIX, N° 21, Segundo semestre 2012.

Gallagher, Kevin y Amos Irwin

2013 *“Chinese Mining in Latin America: A Comparative Perspective”*. EN: The Journal of Environment and Development. SAGE. N° 22(2).

Ge, Ying

2009 *“What Do Unions Do in China”*. Beijing. School of International Trade and Economics. University of International Business and Economics.

Gonzalez Vicente, Rubén

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, Alan, Gary Jefferson y Inderjit Singh

1993 *“Can Communist Economies Transform Incrementally? The Experience of China”*. EN: National Bureau of Economics Research. Macroeconomics Annual. Cambridge. Massachusetts Institute of Technology. Volume 8.

Gou, Xin

2005 “*13 Years of Trials and Tribulations for the Peruvian Mine Purchase: Shougang caught in a Dilemma*”. EN: Economic Survey Report. Fecha de consulta: 11/12/2013.
<http://finance.sina.com.cn/chanjing/b/20050710/19131780303.shtml>.

GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo

2007 “*Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*”. Lima: Grade.

Haglund, Dan

2008 “*Regulating FDI in weak African states: a case study of Chinese copper mining in Zambia*”. EN: Journal of Modern African Studies. Cambridge, UK. Cambridge University.
46, 4.

Huntington, Samuel P.

2005 “*El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*”. Barcelona:
Paidós.

Irwin, Amos y Kevin Gallagher

2012 “*Chinese Investment in Peru: A Comparative Analysis*”. En. Working Group on
Development and Environment in the Americas. Tufts' Global Development and
Environment Institute. Discussion Paper N° 34.

Jackson, Jirina y Yaakow Garb

2002 “*Facilitating brownfield redevelopment in Central Europe: overview and
proposals*”. Institute for Transporte and Development Policy.

Jenkins, Heledd y Natalia Yakovleva

2006 *“Corporate social responsibility in the mining industry: Exploring trend in social and environmental disclosure”*. EN: Elsevier. Amsterdam. Journal of Cleaner Production 14 (2006).

Kotschwar, Barbara, Theodore H. Moran y Julia Muir

2012 *“Chinese Investment in Latin American Resources: The Good, the Bad, and the Ugly”*. EN: Working Papers Series. Peterson Institute for International Economics. 12-3.

Liang, Zheng

2010 *“Neo-colonialism, ideology or just business?: China’s perception of Africa”*. EN: Global Media and Communication. SAGE. Vol. 6, N° 3.

Luo, Yadong, Qiuzhi Xue & Binjie Han

2010 *“How emerging market government promote outward FDI: Experience from China”*. Journal of World Business. Elsevier. N° 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, Roger

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 – CEPAL

2012 *“La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”*. Santiago de Chile: CEPAL.

Niquet, Valérie

2006 *“La stratégie africaine de la Chine”*. EN: Politique étrangère. Paris. Institut français des relations internationales. N° 2.

Nolte, Detlef

2013 *“The Dragon in the Backyard: US Visions of China’s Relations toward Latin America”*. EN: Focus. Hamburo. Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. N° 5.

Peng, Yuan

2012 *“El camino del desarrollo de China en el contexto de la transformación de poderes en el mundo”*. EN: Revista Orientando. Xalapa, Veracruz. Centro de Estudios China-Veracruz. Universidad Veracruzana. Año 2, N° 3.

PROINVERSIÓN

2012 *“Proinversión 1991 – 2011. Apuntes para una historia”*.

Sanborn, Cynthia & Víctor Torres

2009 *“La economía china y las industrias extractivas: desafíos para el Perú”*. Lima: Universidad del Pacífico.

Sánchez Ancochea, Diego

2006 *“El impacto de China en América Latina: ¿oportunidad o amenaza?”*. EN: ARI. Madrid. Área: Cooperación Internacional y Desarrollo. Real Instituto Elcano. N° 119.

Simonit, Silvia

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, Carol

2012 *“Tratados de libre comercio al estilo chino: los TLC Chile-China y Perú-China”*.

EN: Revista Apuntes. Lima. Centro de Investigación. Universidad del Pacífico. Vol. XXXIX, N° 21, Segundo semestre 2012.

Witker, Jorge

2007 *“Oropeza García Arturo: China entre el reto y la oportunidad”*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional. México, D.F. Vol. VII, Sección de reseñas.

Zavaleta, René

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.

