

RELACIONES LABORALES, OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES Y DERECHOS HUMANOS EN INVERSIONES CHINAS EN EL PERÚ

**El caso de las empresas
mineras Shougang y Chinalco**

EQUIDAD

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos





RELACIONES LABORALES, OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES Y DERECHOS HUMANOS EN INVERSIONES CHINAS EN EL PERÚ

**El caso de las empresas
mineras Shougang y Chinalco**

Juan Dolores
Omar Manky
Elena Sousa



**RELACIONES LABORALES, OBLIGACIONES EXTRATERRITORIALES
Y DERECHOS HUMANOS EN INVERSIONES CHINAS EN EL PERÚ**

El caso de las empresas mineras Shougang y Chinalco

No está permitida la reproducción de este documento sin autorización

DERECHOS RESERVADOS

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos - Perú EQUIDAD
Jirón Mariscal Miller 2182, Lince 15073, Lima - Perú

American Center For International Labor Solidarity
Av. Cayetano Heredia 108 Jesús María, Lima

1era edición - Julio 2022

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-07661

CONTENIDO

Presentación	7
Resumen	11
Capítulo 1: Relaciones Laborales en Empresas con Inversiones Chinas en el Perú	15
<hr/>	
Introducción	15
Metodología	16
El contexto peruano	17
Inversiones chinas en Perú	20
Shougang	27
Contexto histórico	27
Condiciones laborales	28
Trabajadores chinos	32
Sindicalización, negociación y conflictividad	34
Chinalco	39
Contexto histórico	39
Condiciones laborales	41
Trabajadores chinos	46
Sindicalización, negociación y conflictividad	47
Recomendaciones	52
<hr/>	
Capítulo 2: Obligaciones Extraterritoriales del Estado Chino en el Contexto de Empresas y Derechos Humanos en el Perú	61
Introducción	61
Ámbito internacional	61
Carácter estatal de las empresas chinas	63
El deber de cooperar	66
Precedentes de cláusulas sociales y ambientales en acuerdos comerciales de China con terceros países	66
Ámbito nacional	70
<hr/>	
Conclusiones	73



PRESENTACIÓN

La presencia de empresas chinas se ha convertido en un factor decisivo en la actual configuración política, económica y social de nuestro país y de la región en su conjunto. No solo porque la República Popular China constituye el principal socio comercial del Perú, recibiendo un porcentaje mayoritario de nuestras exportaciones primarias y no tradicionales, y proveyendo de buena parte de la manufactura y tecnología que demanda el mercado peruano, sino también por la creciente participación de inversiones chinas en sectores claves de nuestra economía, adquiriendo en el lapso de las últimas tres décadas una especial (y compleja) relevancia.

La suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre la República Popular China y el Perú, vigente desde el 2010, se convirtió en un instrumento fundamental en la relación comercial bilateral entre ambos países, lo cual ha permitido el crecimiento acelerado de las inversiones chinas en el medio. Asimismo, la presentación de sendos informes sobre el impacto en los derechos humanos y ambientales de empresas chinas en cinco países de la región, incluido el Perú, en el marco de los Exámenes Periódicos Universales (EPU) de Perú (2017) y China (2018) ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha significado que la atención de la comunidad internacional se centró en los compromisos asumidos por el Estado chino dirigidos a respetar y promover los derechos humanos en aquellos países donde las empresas chinas tienen presencia.

Por tales motivos, la participación de empresas chinas en sectores estratégicos de la economía peruana, facilitada por el acuerdo comercial entre ambos países, constituye un elemento de trascendental impor-

tancia para el desarrollo económico y social de nuestro país, al vincular diversas etapas de las cadenas globales de suministro donde la industria china juega un rol medular, a lo que se suma el impacto sociolaboral y socioambiental que genera en los territorios donde estas se asientan.

En este contexto, el **Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD)** y el **Centro de Solidaridad (Solidarity Center)** ponen a disposición de las autoridades de ambos países, de las organizaciones sindicales involucradas, de organizaciones no gubernamentales, de los medios de comunicación e instituciones académicas, el presente estudio que aborda la problemática de las inversiones chinas en el Perú desde dos perspectivas.

Por un lado, analiza las condiciones y dinámica laboral de las empresas chinas asentadas en Perú, a partir de los estudios de caso sobre dos empresas emblemáticas que han tenido un asentamiento territorial relevante en dos regiones importantes del país. Es el caso de la Compañía Minera Shougang, en el distrito de Marcona, al sur de Lima; y de la empresa Chinalco, ubicada en la Región Junín, en la sierra central del país.

Ambos casos, pertenecientes al rubro de las industrias extractivas – sector que concentra el grueso de las inversiones chinas en el Perú–, dan cuenta de un conjunto particularidades históricas y contextuales que explican –en parte– las condiciones y relaciones de trabajo prevalecientes de un sector de la minería peruana, pero al mismo tiempo, reflejan los enfoques y prácticas corporativas adoptadas por las empresas chinas en países como el Perú, que se caracterizan por contar con una institucionalidad estatal precaria y un tejido social débil y desestructurado.

Mirando este escenario, el documento presenta una segunda parte donde se analiza el marco institucional y normativo al que está adscrito la República Popular China y que establece un conjunto de obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos que el Estado chino debe garantizar en terceros países. De manera particular, identifica y sistematiza las normas que hacen referencia a estándares laborales y ambientales consagrados en los Tratados y convenios internacionales suscritos por China y que deben ser respetados y cumplidos por

empresas chinas como Shougang y Chinalco, por mencionar dos casos puntuales.

Este estudio contribuye, además, a fundamentar la necesidad e importancia de incorporar al Tratado de Libre Comercio entre el Perú y China capítulos que incluyan cláusulas laborales y ambientales, tal como se han incluido en otros acuerdos comerciales suscritos con los Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá, lo que abonaría por el establecimiento de relaciones comerciales promotoras de los derechos humanos de los trabajadores y del cuidado al medio ambiente.

En ese sentido, los hallazgos de la investigación y el desarrollo de los compromisos internacionales del Estado chino, expuestos con rigor académico en esta publicación, pretender servir de insumo para el diseño y formulación de políticas públicas y empresariales orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en el marco de la actividad empresarial de las inversiones chinas en el Perú.

Enrique Fernández-Maldonado

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD)

Oscar Muro

Centro de Solidaridad (Solidarity Center)



RESUMEN

Este informe, elaborado por encargo del Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD) y del Centro de Solidaridad (Solidarity Center), organización basada en Estados Unidos, busca dar cuenta de las condiciones y dinámica laboral de las principales empresas chinas asentadas en Perú. El esfuerzo se inscribe en un marco global, tanto por que Perú fue uno entre otros países analizados al respecto, cuando por la creciente importancia de las inversiones chinas en el Sur Global.

El informe representa el primer intento de indagar por las condiciones y la dinámica laboral de las principales empresas chinas asentadas en Perú. En el capítulo 1, por una parte, se da información contextual sobre el caso peruano y la dinámica de la inversión china en el mismo, poniendo a la misma en el contexto más general de América Latina, especialmente en el marco de los proyectos de la *“Belt and Road Initiative”* (BRI). Por otra, se desarrollan dos casos de estudio en el sector extractivo, que es donde más se han concentrado las inversiones chinas en el Perú. En estos estudios, centrados en los casos de Shougang y Chinalco, se da cuenta tanto de aspectos históricos y contextuales como de las condiciones de trabajo y dinámicas de conflictividad laboral.

En el capítulo 2, se analizan las obligaciones extraterritoriales del Estado chino respecto a las violaciones de derechos humanos cometidas por las empresas mineras chinas Shougang y Chinalco que operan en el Perú.

La información sobre la que se basa este informe proviene de múltiples fuentes. Por una parte, se realizó una revisión extensiva sobre la legislación laboral peruana y los acuerdos con China. Por otro lado, se buscó información sobre las relaciones laborales en proyectos de inversión china, en general y para los casos estudiados. Además, recurriendo a información pública y a pedidos de acceso de transparencia, construimos bases de datos sobre temas cruciales como huelgas y accidentes laborales lo que permitió hacer una comparación entre los casos analizados, pero también entre ellos y los de otras empresas, no chinas. Sobre la base de un extenso trabajo de gabinete y entrevistas a dirigentes sindicales, trabajadores y académicos, se optó por analizar en detalle dos casos de la industria minera: Shougang y Chinalco. La elección de estos proyectos y no de casos de inversiones en infraestructura se basa también en el número de trabajadores empleados, el acceso a noticias sobre casos de conflictividad laboral y en la importancia del sector minero en el grupo de inversiones chinas en Perú.

Este estudio da cuenta de la importancia de situar los casos de estas empresas en sus contextos históricos-demográficos, así como tomar en cuenta diferencias en las capacidades organizativa y movilizadora de los actores sindicales y entre las empresas. Shougang y Chinalco permiten entender la importancia de estos aspectos para romper con miradas basadas en el sentido común sobre las condiciones laborales en empresas chinas. De este modo, encontramos que las empresas chinas no se comportan de manera diferente a las peruanas o de otros países.

Además, tanto las empresas chinas como las manejadas por el Norte Global acaban enfrentando problemas similares en el país, vinculados a la débil institucionalidad para resolver conflictos, o a las expectativas que tiene una población sin acceso a servicios básicos con la llegada de grandes inversiones. El informe destaca la poca confianza hacia las instituciones estatales. De hecho, en América Latina, el Perú es el país en el que la población tenía menor confianza en sus instituciones¹. Más allá de lo que busquen hacer las empresas, actuar en un contexto político tan inestable presenta grandes retos. Sobre los conflictos, las respuestas de las empresas estudiadas, sin ser perfectas, no parecen condecirse con miradas que, de forma prejuiciosa, asumen que las em-

1 Antonio Estella de Noriega, "Confianza Institucional En América Latina: Un Análisis Comparado," Documentos de Trabajo (Fundación Carolina): Segunda Época, no. 34 (2020): 1.

presas chinas no están acostumbradas a huelgas ni a brindar adecuadas condiciones de trabajo. En todo caso, lo están tanto como sus pares peruanos, al menos si se atienden a las estadísticas disponibles.

Más aún, el contraste entre Shougang y Chinalco deja enfatizar que existe diversidad entre empresas. En las entrevistas, empleados, académicos y organizaciones de derechos humanos destacaron esta diferencia. A su vez, los casos muestran aprendizajes y adaptación en el tiempo. Shougang ingresó en los 90s, sin experiencia previa sobre el país. Chinalco, en cambio, ingresó en los 2000s, con más información sobre Perú, en un momento en donde el gobierno central chino estaba decidido en aplicar su estrategia Go Global, mostrando conductas más cercanas a empresas del Norte Global. Por último, en contraste con la experiencia de África, encontramos también que las empresas analizadas no han contratado masivamente trabajadores chinos para puestos no gerenciales. También notamos que la nacionalidad de la empresa no se ha presentado como un elemento movilizador ni politizador.



CAPÍTULO

1 Relaciones Laborales en Empresas con Inversiones Chinas en el Perú

Introducción

El presente informe representa el primer intento de indagar por las condiciones y la dinámica laboral de las principales empresas chinas asentadas en Perú. La mayoría de trabajos anteriores se han enfocado en el ingreso de estas empresas a la economía peruana o en su impacto en la institucionalidad ambiental. Además, aunque trabajos previos han estudiado el caso de Shougang, conocido por su alto nivel de conflictividad laboral, estos no indagaron sobre la situación de otras empresas chinas, perdiendo una perspectiva comparada.

Por una parte, el informe da información contextual sobre el caso peruano y la dinámica de la inversión china en el mismo, poniendo a la misma en el contexto más general de América Latina, especialmente en el marco de los proyectos de la “Belt and Road Initiative” (BRI). Esto permite tener una mirada completa sobre las particularidades y elementos generales de estas inversiones y sus efectos sobre los derechos de los trabajadores. Por otra, se desarrollan dos casos de estudio en el sector extractivo, que es donde más se han concentrado las inversiones chinas en el Perú. En estos estudios, centrados en los casos de Shougang y Chinalco, se da cuenta tanto de aspectos históricos y contextuales como de las condiciones de trabajo y dinámicas de conflictividad laboral.

Metodología

La información sobre la que se basa este informe proviene de múltiples fuentes. Por una parte, se realizó una revisión extensiva sobre la legislación laboral peruana y los acuerdos con China, especialmente en lo que respecta a asuntos laborales. Por otro lado, se buscó información sobre las relaciones laborales en proyectos de inversión china, en general y para los casos estudiados. Se recurrió a información de reportes de medios de comunicación nacionales y regionales, así como estudios académicos. En tercer lugar, recurriendo a información pública y a pedidos de acceso de transparencia, construimos bases de datos sobre temas cruciales como huelgas y accidentes laborales lo que permitió hacer una comparación entre los casos analizados, pero también entre ellos y los de otras empresas, no chinas. Finalmente, revisamos información proveniente de organizaciones de la sociedad civil y de defensa de derechos humanos.

Sobre la base de un extenso trabajo de gabinete y entrevistas informales a dirigentes sindicales, trabajadores y académicos, se optó por analizar en detalle dos casos de la industria minera: Shougang y Chinalco. El primero es conocido por haber sido la primera inversión directa de una empresa china en América Latina a inicios de los noventa, y por los altos niveles de conflictividad laboral. El segundo es un gran proyecto que inició operaciones en 2014, lo que permitió hacer una serie de comparaciones entre casos. La elección de estos proyectos y no de casos de inversiones en infraestructura se basa también en el número de trabajadores empleados, el acceso a noticias sobre casos de conflictividad laboral y en la importancia del sector minero en el grupo de inversiones chinas en Perú. Por su lado, las entrevistas permitieron comprender las condiciones de trabajo en varios niveles, así como el tipo de organización sindical que se ha logrado constituir en estos espacios. Cabe destacar que se aseguró a los entrevistados que sus nombres y participación serían anonimizados.

Es importante notar dos dificultades metodológicas relevantes. Por una parte, que no se pudo realizar un trabajo de campo intensivo, con visitas a los campamentos. Esto debido a que el proceso de vacunación en Perú no avanzó sino hasta mediados de 2020. Fue necesario de-

sarrollar protocolos para entrevistas por teléfono o vía internet. Esto limitó el espectro de potenciales entrevistados.

Por otro lado, aunque se buscó entrevistar a trabajadores chinos en los casos analizados, ello no fue posible. La razón principal para ello fue que ni en estos casos ni en otros sobre los que buscamos información, se encontró datos sobre la presencia de los mismos. En la mayoría de situaciones, sí hay personal chino en cargos de alta gerencia, pero, en contraste con casos en África o Asia, no se encuentra este personal como empleados y obreros en estos proyectos. Esto es común en América Latina. Frente a esta limitación buscamos en las entrevistas conocer su mirada respecto de los gerentes chinos, o la política china en general.

El contexto peruano

La economía peruana ha sido caracterizada como dependiente y heterogénea². Con dependiente se refiere a que sus dinámicas económicas están marcadas por lo que ocurre a nivel global. Aunque puede resultar obvio en un periodo de interconexión global, Perú se ubica en estas relaciones de forma subordinada, centrándose en la exportación de materias primas para países como China. Y con heterogénea se refiere a que estas dinámicas no afectan a todos los sectores o regiones del país de forma similar, pues existen actores, regiones e industrias mejor adaptadas. Es el caso de la gran minería, que cuenta con tecnologías y una infraestructura que le ha permitido ocupar los primeros lugares en la producción mundial. Junto a ella existen espacios ocupando una posición de subordinación y poca productividad debido a barreras culturales, geográficas o económicas³.

Este el contexto sobre el que debe entenderse las dinámicas del “milagro económico” peruano. Las últimas dos décadas han sido el periodo más continuo de crecimiento en la historia del país, uno en que casi todos los indicadores mejoraron sustancialmente, y que tuvo como impulso clave el aumento del precio de las materias primas dado el

2 Omar Cavello, “El Trabajo En Una Economía Heterogénea y Marginal,” in Trabajo y Sociedad: Estudios Del Trabajo En El Perú, ed. Omar Manky (CISEPA-PUCP, 2017).

3 Aníbal Quijano, La Economía Popular y Sus Caminos En América Latina (Mosca Azul Editores, 1998).

crecimiento chino⁴. Además, este proceso debe ubicarse en un marco institucional amplio, que lo facilitó a través de las reformas impulsadas por Alberto Fujimori en los noventa⁵. Para ello se apuntaló una estrategia basada en privatizaciones de empresas públicas, incluyendo mineras como Hierro Perú, vendida a Shougang en 1992. También cabe mencionar la flexibilización de las relaciones laborales⁶.

Estas transformaciones atrajeron, durante los 2000, inversiones importantes, especialmente en minería. El sector concentró el grueso de las inversiones en 2019, teniendo una tasa de crecimiento de 23,6%, comparada al 1,2% de sectores no mineros. Aquel año Perú fue el segundo productor mundial de cobre, plata, zinc, el tercero de plomo, y el primer productor latinoamericano de oro y estaño⁷. Empresas de USA, Reino Unido, Canadá, Suiza, México y China son responsables de la mayoría de la producción nacional. En el caso del oro, la tercera parte es producida por cinco minas; para el cobre cuatro explican 70% de la producción; y en el hierro, el 95% es explotado por solo una (Shougang).

La alta conectividad y productividad del sector minero contrasta con que apenas ofrece empleo a menos de tres por ciento de la Población Económicamente Activa de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) de 2019. En cambio, la mayoría de la población se encuentra ocupada en sectores menos productivos, como agricultura o comercio⁸. Desde esta perspectiva, los trabajadores del sector formal son una minoría privilegiada. Esto no implica que no enfrenten dificultades laborales, pero sí que, en un país en el que cerca del 70% de la población lo hace en pequeñas y medianas empresas informales, cuentan con mayores salarios y protecciones sociales⁹.

Respecto de estas protecciones, “solo 30% de la población peruana en 2011 se encontraba afiliada a un sistema de jubilación; y el 60%, a un

4 Ayelén Almada, Julieta, and Federico Hernán Reche. “¿Crecimiento, desarrollo o «milagro»? Aportes para un análisis histórico-estructural de la realidad peruana.” *Economía y Desarrollo* 162.2 (2019).

5 Carlos Parodi, *Peru, 1960-2000: Políticas Económicas y Sociales En Entornos Cambiantes* (Universidad del Pacífico, 2000).

6 María Lorena Cook, *Politics of Labor Reform in Latin America* (Penn State Press, 2007); Matthew Carnes, *Continuity Despite Change: The Politics of Labor Regulation in Latin America* (Stanford University Press, 2014).

7 MINEM, *Anuario Minero* (Ministerio de Energía y Minas (MINEM), 2020).

8 Julio Gamero and Julio Pérez, “Impacto de La COVID-19 En El Empleo e Ingresos Laborales” (2020), 6, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf.

9 Gamero and Pérez, “Impacto de La COVID-19 En El Empleo e Ingresos Laborales.”

seguro de salud (principalmente por la introducción del Seguro Integral de Salud)”¹⁰. Respecto del salario mínimo, este fue de 930 soles hasta mayo de 2022, cuando se elevó a 1025¹¹. Un trabajador que está en planilla con un contrato indefinido de trabajo debería recibir otros beneficios, incluyendo pagos que llegan a ser tres salarios adicionales y un mes de vacaciones pagadas. Estos beneficios, y la imposibilidad de despedir a un trabajador injustificadamente, ha hecho que algunos activistas noten la rigidez del sistema laboral peruano¹². Sin embargo, los niveles de informalidad en el país complejizan esta imagen, así como la existencia de “regímenes especiales”, impulsados en los últimos treinta años para aumentar las inversiones a costa de reducir derechos laborales¹³.

En este contexto, no es sorpresa que la tasa de sindicalización, incluso en el sector privado formal, estuviera por debajo del 6% en 2019. De este grupo, más del 63% de trabajadores sindicalizados se concentra en minería, manufactura y construcción. Ya que la negociación colectiva ocurre casi exclusivamente a nivel de empresa, se tiene, además, gran debilidad para lograr acuerdos con los empleadores. En 2013 solamente 63% de los pliegos de reclamo existentes culminaron en un convenio colectivo, y el número bajó a 58% en 2017, y a 56% en 2019¹⁴. El crecimiento económico de los últimos veinte años no ha ido de la mano con la capacidad de organización por parte de los trabajadores¹⁵.

Respecto a la relación entre empresas extranjeras y sindicatos, esta puede definirse en dos niveles. El primero y más importante es el de la negociación a nivel de empresa. Es el campo más importante debido a que la ley peruana establece que toda negociación debe ocurrir allí salvo raras excepciones. Por ello, es necesario entender caso por caso las dinámicas de la relación laboral.

10 Pablo Lavado and Daniela Campos, Diagnóstico y Propuesta n.54: Empleo e Informalidad (CIES y CIUP, 2016), 16, https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_2016_pablo_lavado_y_dc.pdf.

11 Gobierno del Perú, “Valor Remuneración Mínima Vital,” January 6, 2021, <https://www.gob.pe/476-valor-remuneracion-minima-vital-sueldo-minimo>.

12 de Althaus, *La Revolución Capitalista En El Perú*.

13 Miguel Canessa, “Empleo y Salarios En El Sector Exportador Peruano: Los Regímenes Laborales Especiales y El Tratado de Libre Comercio Con Estados Unidos,” in *Trabajo y Sociedad: Estudios Del Trabajo En El Perú*, ed. Omar Manky (Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017), 58-83.

14 MTPE, “Anuario Estadístico Sectorial 2019” (2020).

15 Omar Manky, “Democracia, Crecimiento Económico y Sindicalismo En El Perú Del Siglo XXI. Continuidades y Rupturas,” *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo* 19, no. 31 (2014): 195-228, <http://alast.info/relet/index.php/relet/article/view/69/47>.

Un segundo nivel es el que ocurre entre gremios de alcance nacional. Tenemos, por el lado de las empresas, espacios como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) o la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). Ambos son gremios dedicados a defender intereses corporativos. De acuerdo a un entrevistado, parte de su trabajo se centra en acciones de mejora legal para el gremio, aunque aquellos vinculados a lo laboral son raros, pues por lo general los temas cruciales son ambientales o tributarios.

Por el lado de los trabajadores, en este nivel encontramos a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y a federaciones como la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP). Estas dan soporte a sindicatos, pero suele ser débil, dadas las dificultades legales para negociar por rama de actividad. Aunque hay redes con sindicatos de otros países, esta ocurre más a nivel de coordinaciones generales o cursos de capacitación que para organizar propuestas específicas con sindicatos de otros países, especialmente en el caso de las empresas chinas.

Inversiones chinas en Perú

Las relaciones económicas entre China y América Latina recién comenzaron a crecer a inicios del siglo XXI, principalmente en términos del intercambio comercial. A fines de la primera década del siglo XXI, las compañías chinas incrementaron su presencia en la región a través de la inversión extranjera directa (IED), proyectos de construcción y el préstamo por medio de los bancos chinos¹⁶: De los 38.5 billones de dólares de IED china que se estima ha llegado a América Latina entre 1990 y 2012, 32.2 billones llegaron después del 2009¹⁷.

El incremento de las inversiones chinas ha llevado a preguntarse si existe un “modelo chino” de “inserción” en las economías latinoameri-

16 Rhys Jenkins, *How China Is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America* (Oxford University Press, 2018); Daniel M Shapiro, Carlos Vecino, and Jing Li, “Exploring China’s State-Led FDI Model: Evidence from the Extractive Sectors in Latin America,” *Asia Pacific Journal of Management* 35, no. 1 (2018): 11–37; Rebecca Ray et al., *China En América Latina: Lecciones Para La Cooperación Sur-Sur y El Desarrollo Sostenible* (Universidad del Pacífico, 2017).

17 Evan Ellis, *China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region* (Springer, 2014).

canas. Al respecto, Shapiro et.al¹⁸ y Ellis¹⁹ enfatizan el uso de préstamos de bancos chinos a los países anfitriones para ingresar al mercado latinoamericano. Los préstamos, por lo general, son destinados para financiar proyectos de infraestructura, disminuyendo el riesgo político de gobiernos hostiles (expropiaciones y cambios unilaterales en los términos contractuales) y permitiendo la entrada de firmas chinas²⁰. Muchos de estos préstamos son respaldados por recursos primarios²¹, como, por ejemplo, el petróleo en el caso venezolano.

Aunque este modelo aplicaría para Venezuela, Ecuador o Argentina, el caso peruano destaca por no ser destino de este tipo de préstamos, a pesar de aglutinar parte importante de la IED china. Perú ha podido acceder a financiamiento de distintos organismos multilaterales por su estabilidad macroeconómica y bajo nivel de riesgo²². Según Sanborn y Chonn²³, Perú se ubicó en segundo lugar como destino de la IED china entre 1990 y 2012. Es importante recalcar que gran parte de dichas inversiones provienen de empresas de propiedad estatal²⁴, ya sean del gobierno central o de municipios.

Además, cabe destacar que, si bien pareciese que el gobierno chino controla la IED de sus firmas estatales, dichas empresas parecen tener considerable autonomía²⁵. Esto resulta importante porque discute miradas que aseguran que la estrategia “Go Global” de las firmas chinas y su presencia en América Latina es una forma de asegurar materias primas. Estas empresas no solo difieren entre sí según su relación con el gobierno central o gobierno provinciales, sino que también se guían por estrategias comerciales, que no siempre vienen acompañadas de intereses geopolíticos²⁶.

18 “Exploring China’s State-Led FDI Model: Evidence from the Extractive Sectors in Latin America.”

19 China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region.

20 Shapiro, Vecino, and Li, “Exploring China’s State-Led FDI Model: Evidence from the Extractive Sectors in Latin America.”

21 K Gallagher and A Irwin, “Exporting National Champions: China’s Outward Foreign Direct Investment Finance in Comparative Perspective,” *China & World Economy* 22, no. 6 (2014): 1–21.

22 Jenkins, *How China Is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*.

23 “La Inversión China En La Industria Minera Peruana: ¿Bendición o Maldición,” *China En América Latina. Lecciones Para La Cooperación Sur-Sur y El Desarrollo Sostenible*, 2016, 217–69.

24 Jenkins, *How China Is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*.

25 Jenkins.

26 Jenkins.

Las inversiones chinas en el Perú tienen hasta tres momentos identificables²⁷. El primero, a inicios de los noventa, coincide con el proceso de privatización aplicado por Fujimori y tiene como actor central a Shoungang Group, controlada por el municipio de Beijing, que adquirió Hierro Perú, una empresa estatal peruana, por un total de US\$ 122 millones²⁸. La apuesta de esta empresa por ingresar al Perú respondió a la búsqueda de un abastecimiento regular de hierro²⁹. Junto a esta, llega en este momento China National Petroleum Corporation (CNPC) un año más tarde. El segundo momento se inicia con la crisis económica global del 2007 y 2008 tras la decisión del Estado chino de aplicar su estrategia “Go Global”, para lo cual flexibilizaron sus regulaciones internas. En 2004 el Perú reconoció el estatus de economía de mercado a China, lo cual derivó en la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China en 2009³⁰, siendo, luego de Chile en el 2006, uno de los primeros países de la región en hacerlo³¹. Para el 2011, China se constituyó como principal socio comercial del Perú³², siendo el mercado más grande para las exportaciones peruanas y la segunda fuente de importaciones después de Estados Unidos³³. Por último, un tercer momento se habría iniciado con el ingreso formal de Perú en el BRI, con la creciente participación de empresas de construcción chinas en licitaciones públicas de gobiernos regionales³⁴.

En el Perú, China presenta una IED relativamente baja³⁵. No obstante, en el sector minero, China resulta ser un inversor de peso³⁶: Según Sanborn y Chonn³⁷, China poseería el 36% de la inversión estimada

27 Ver también: Víctor Torres, “China En La Economía Global: Oportunidades y Desafíos Para El Perú,” in *La Economía China y Las Industrias Extractivas: Desafíos Para El Perú*, vol. 1 (CIUP; CooperAcción, 2009), 15–223.

28 Nadia Urriola, Maria Osterloh Mejia, and Xiangzheng Deng, “The Impact of Chinese Foreign Direct Investment on Economic Growth of Peru: A Short and Long Run Analysis,” *Latin America Journal of Trade Policy* 6 (2020).

29 Torres, “China En La Economía Global: Oportunidades y Desafíos Para El Perú.”

30 Sanborn and Chonn, “La Inversión China En La Industria Minera Peruana: ¿ Bendición o Maldición?; L Zhu, “Peru,” *The People’s Map of Global China* (Obtenido de, 2021), <https://thepeoplesmap.net/country/peru/>.

31 Cynthia Sanborn, “China Inc., Las Industrias Extractivas y El Perú: Un Estudio Exploratorio,” in *La Economía China y Las Industrias Extractivas: Desafíos Para El Perú*, ed. Cynthia Sanborn and Víctor Torres (CIUP; CooperAcción, 2009), 225–379.

32 Jenkins, *How China Is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America*.

33 Sanborn and Chonn, “La Inversión China En La Industria Minera Peruana: ¿ Bendición o Maldición.”

34 Agradecemos a Cynthia Sanborn, que viene desarrollando un proyecto de investigación al respecto, las ideas respecto a esta periodización.

35 Sanborn and Chonn.

36 Luzmila Zanabría, “Las Relaciones Entre El Perú y China,” in *La Política Exterior Peruana En El Siglo XXI: Agenda y Propuestas*, ed. Fabián Novak and García. Jaime (Lima: Instituto de Estudios Internacionales, 2015), 87–99.

37 “La Inversión China En La Industria Minera Peruana: ¿ Bendición o Maldición.”

de proyectos mineros. En 2021, en la cartera de proyectos de construcción de minas, China figuraba como el segundo inversor, con una participación del 20%, con 7 proyectos por una inversión conjunta de US\$ 10,425 millones³⁸. Además, cabe notar que China es uno de los países que menos ha diversificado su inversión directa en el país, concentrándose lo invertido entre 2011 y 2020 en minería (55%); finanzas (42%) y construcción (2,5%)³⁹. Esto coincide con el tipo de exportaciones peruanas hacia China. De acuerdo al Observatorio de Complejidad Económica, para el 2019, el 86% eran exportaciones de minerales y petróleo y 10% de la pesca⁴⁰.

Tras su ingreso en los noventa, fue en los 2000s que la participación china en la economía peruana aumentó sustancialmente. Chinalco (Aluminum Corporation of China), una empresa del gobierno central chino⁴¹ entró en operaciones a fines del 2013. En 2018, Chinalco, en conjunto con el entonces presidente Vizcarra, anunciaron la ampliación de las operaciones con una inversión de 1.3 billones de dólares⁴². Otras empresas chinas ingresaron al Perú en el período 2007-2008: China Minmetals y Jiangxi Copper, con el proyecto Galeno (Cajamarca); Zijin Mining Group, con el proyecto Río Blanco (Piura); y Nanjinzhaog Group, con el proyecto Pampa de Pongo (Arequipa). Posterior a estas entradas ocurrió la más grande operación de compra en el Perú. Las Bambas, antes manejada por Xstrata⁴³, fue comprada por un consorcio liderado por MMG Limited –cuyo accionista mayoritario es la empresa estatal China Minmetals-. La venta ocurrió en 2014, por un monto de 5,850 millones de dólares⁴⁴.

38 Sergio Carrasco, "Minería:Un Aliado Del País," Capechi Trade, 2021.

39 Proinversión, "Inversión Extranjera," Saldo de Inversión Extranjera Directa por País de Domicilio y Sector de Destino - a diciembre 2020, accessed May 25, 2021, <https://www.proinversion.gob.pe/modulos/jer/PlantillaPopUp.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=5975>. Lamentablemente no existe un registro de las inversiones directas de empresas chinas en el país, y menos sobre cuántos empleos son creados por estas inversiones.

40 O.E.C., Observatorio de Complejidad Económica (Obtenido de, 2021), <https://oec.world/es/profile/country/per#yearly-exports>.

41 Sanborn, "China Inc., Las Industrias Extractivas y El Perú: Un Estudio Exploratorio."

42 Reuters Stuff, "China's Chinalco Starts \$1.3 Billion Expansion of Peru Copper Mine," Reuters, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-peru-copper-china/chinas-chinalco-starts-1-3-billion-expansion-of-peru-copper-mine-idUSKCN1J00CI>.

43 Redacción Gestión, "Glencore Completó Su Fusión Con Xstrata," Diario Gestión, 2013, <https://gestion.pe/economia/empresas/glencore-completo-fusion-xstrata-37439-noticia/>.

44 Redacción Gestión, "Compra de Las Bambas Reafirman Las Grandes Ambiciones de MMG," Diario Gestión, 2014, <https://gestion.pe/economia/empresas/compra-bambas-reafirma-grandes-ambiciones-mmg-57904-noticia/?ref=gesr>.

La relevancia de las inversiones chinas en minería ha significado una mayor proporción de trabajadores. De la totalidad de trabajadores (directos e indirectos) en empresas del régimen general minero con más de 200 trabajadores, observamos un robusto crecimiento en la proporción de trabajadores en empresas chinas⁴⁵. En 2006 solo representaban el 1.65%, de trabajadores, y para 2020, dicha proporción aumentó al 10.17%. Si comparamos las tasas de crecimiento entre la totalidad de trabajadores de gran minería, y aquellos que laboran en empresas mineras chinas, notamos un crecimiento exponencial: 82% y 1021%, respectivamente, en el periodo 2006-2020.

Además de estas inversiones, conviene notar otros sectores, como hidrocarburos, donde la empresa estatal Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) produjo, en el 2020, el 41,8% del total nacional en petróleo. La búsqueda a través de fuentes secundarias y entrevistas a expertos y dirigentes no dieron cuenta de dinámicas de conflictividad laboral y menos sindical.

Respecto del sector de infraestructura, las inversiones chinas tienen un carácter distinto al desarrollado en países como Venezuela y Ecuador, donde forman parte de un sistema de préstamos que aseguran la entrada y permanencia de firmas chinas en otros rubros⁴⁶. En Perú tienen como objetivo primordial tanto la realización del proyecto BRI como la incursión en el mercado local. En efecto, en abril de 2019, durante el Segundo Foro de la Franja y la Ruta realizada en Beijing⁴⁷ se acordó desarrollar proyectos como el tren transoceánico, la Hidrovía Amazónica⁴⁸ y el mega-puerto de Chancay⁴⁹. Este último es una inversión de la empresa estatal Cosco Shipping Holdings Co Ltd en conjunto

45 MINEM, "Estadística de Accidentes Mortales En El Sector Minero.," Ministerio de Energía y Minas, 2021, http://www.minem.gob.pe/_estadistica.php?idSector=1&idEstadistica=12464. Se revisó los datos para diciembre de cada año, y se tomó como parte de las inversiones chinas a trabajadores de Shougang, Chinalco, Las Bambas, Shouxin, Jinzhaoy y Lumina Copper.

46 Shapiro, Vecino, and Li, "Exploring China's State-Led FDI Model: Evidence from the Extractive Sectors in Latin America"; Ellis, China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region.

47 Zhu, "Peru."

48 Actualmente este proyecto está detenido. Ver: Gretta Zegarra, "La Hidrovía Amazónica: Un Proyecto Sin Estudio de Impacto Ambiental - CooperAcción | CooperAcción," CooperAcción, February 10, 2021, <https://cooperaccion.org.pe/la-hidrovía-amazonica-un-proyecto-sin-estudio-de-impacto-ambiental/>. Es importante notar que la propuesta original precede al BRI.

49 G Oliveira and M Myers, "The Tenuous Co-Production of China's Belt and Road Initiative in Brazil and Latin America," *Journal of Contemporary China* 30, no. 129 (2020): 481-99, <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1827358>; Zhu, "Peru." Como en el caso anterior, el mega Puerto de Chancay ha venido siendo discutido antes de que llegara una empresa china como inversionista.

con la empresa Volcan (una empresa originalmente peruana que hoy es manejada por Glencore, una multinacional suiza)⁵⁰. Con parte de la población local en contra (debido a posibles impactos ambientales del proyecto), el mismo sigue avanzando en su construcción, aunque de manera intermitente⁵¹.

En paralelo a los mencionados proyectos BRI, empresas chinas se han vuelto más activas en licitaciones públicas de obras de construcción⁵², posiblemente para generar prestigio dentro del mercado nacional, sobre todo si consideramos los problemas en el alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales que la empresa estatal China International Water & Electric Corporation (CWE) construyó en Iquitos entre el 2010 y el 2014⁵³. Por ejemplo, en noviembre de 2018, el gobierno central adjudicó la construcción y conservación de la carretera Huánuco-La Unión-Huallanca a la empresa estatal China Railway Construction Corporation (CRCC) con una inversión de más de 1 240 millones de soles⁵⁴.

De este modo, la forma de inserción de empresas chinas dedicadas a proyectos de infraestructura difiere con lo sucedido en otros países de la región. Su entrada ha sido posterior a la consolidación en sectores extractivos, y por lo general son proyectos de tamaño mediano, en los que no se trae abundantes trabajadores chinos. En nuestra búsqueda no encontramos denuncias ni de trabajadores peruanos respecto a pares chinos, ni de obreros chinos sobre sus condiciones laborales. A pesar de ello, debe considerarse que Perú cuenta con la comunidad china más grande la región: más de un millón de descendientes de chinos,

50 Urriola, Mejia, and Deng, "The Impact of Chinese Foreign Direct Investment on Economic Growth of Peru: A Short and Long Run Analysis."

51 Redacción Andina, "Puerto Chancay Dinamizará Economía y Promoverá Oportunidades de Trabajo," Andina, 2021, <https://andina.pe/agencia/noticia-puerto-chancay-dinamizara-economia-y-promovera-oportunidades-trabajo-833551.aspx>; Es importante notar que incluso las críticas de una parte de la población también refieren a sectores que estarían de acuerdo con el proyecto, pues potencialmente este podría dinamizar la economía local.

52 Zhu, "Peru."

53 Ellis, China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region. Para mayor detalle, revisar Redacción Portal Portuario, "Perú: Inspeccionan Avance de Las Obras Del Terminal Portuario de Chancay," Portal Portuario, 2021; Proética Peru, "Los Estragos de La Corrupción En Iquitos," M, 2015, <http://iqt.utero.pe/2014/07/07/inundados-iquitos-y-el-caotico-alcantarillado/>; Paco Bardales, "¡Inundados! (Iquitos y El Caótico Alcantarillado)," IQT.Utero, 2014.

54 C Merino, "China Railway Ganó La Licitación Del Megaproyecto Huánuco. La República," La República, 2018, <https://larepublica.pe/economia/1328521-mtc-anuncia-ganador-licitacion-megaproyecto-huanuco/?ref=Ire>.

cuya migración se inició a mediados del siglo XIX⁵⁵. Esto contrasta con lo que ocurre en varios países de África o de Centroamérica, en los que la presencia de trabajadores chinos es visto como algo radicalmente novedoso.

Respecto de estas inversiones y derechos laborales, cabe notar que el primer convenio comercial firmado entre Perú y China se dio poco después de la primera oleada de inversiones chinas con el ingreso de Shougang y CNPC, en 1994, cuando ambos países firmaron un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Posteriormente se firmó el TLC con China en abril de 2009. Torres⁵⁶ describe minuciosamente cómo fue el proceso de negociación entre las partes. En el ámbito laboral, China no establece compromiso alguno en relación al tratamiento especial a los trabajadores peruanos. Por su lado, Perú tampoco llegó a plantear compromiso alguno, aunque flexibilizó la entrada temporal de trabajadores chinos⁵⁷. Si bien desde el 2019 se inició un proceso de “optimización” del TLC con China, el Estado peruano solo ha mostrado interés en ampliar beneficios comerciales, pero no en asegurar protecciones laborales y ambientales⁵⁸, a pesar de que China ha aceptado recomendaciones relacionadas al respeto de derechos humanos en sus inversiones⁵⁹.

Este mayor intercambio comercial entre países, sumado a la presencia histórica de la comunidad china, ha propiciado la creación de importantes asociaciones y organizaciones de distinta índole. Entre las de carácter comercial, destacan la Cámara de Comercio Peruano China (Capechi) creada en 2001 y la Asociación de Empresas Chinas en el Perú (AECP) creada en el 2011⁶⁰. Sin embargo, no encontramos evidencia de que estas traten temas laborales o conflictos que emerjan en empresas chinas operando en Perú.

55 Carlos Aquino, “Relaciones de Perú Con China, La Comunidad China y La Iniciativa de La Franja y La Ruta,” Alert@ Económica, July 22, 2020, <https://alertaeconomica.com/relaciones-de-peru-con-china-la-comunidad-china-y-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta/>.

56 Torres C Torres, El TLC Perú-China, Oportunidad o Amenaza?: Posibles Implicancias Para El Perú (Red Peruano por una Globalización con Equidad, 2010).

57 Torres.

58 L Moreno, “Sin Capítulo Verde En El TLC, Las Mineras Chinas Son Las Que Ganan En Perú,” Diálogo Chino, 2020, <https://dialogochino.net/es/actividades-extractivas-es/37440-sin-capitulo-verde-en-el-tlc-las-mineras-son-las-que-ganan/>.

59 RedGE, “China Acepta Recomendaciones Para Respetar Los Derechos Humanos En Sus Inversiones En Perú,” Alerta Urgente (Acuerdo Comercial China-Perú, 2020), http://www.redge.org.pe/sites/default/files/alerta_29.pdf.

60 C Tamagno and N Velásquez, “Dinámicas de Las Asociaciones Chinas En Perú: Hacia Una Caracterización y Tipología,” Migración y Desarrollo 14, no. 26 (2016): 145-166.

Shougang

Contexto histórico

Las operaciones de Shougang se encuentran en Marcona, ciudad costera a ocho horas al sur de Lima. Espacio tradicionalmente vinculado a la pesca artesanal, la construcción del campamento se inició en 1953, y para 1955 comenzaría sus operaciones la norteamericana Marcona Mining Company, generando un rápido crecimiento en la zona⁶¹. En 1961 su población era de 7 mil personas, duplicándose a 15 mil habitantes para 1972. En 1981 eran 18 mil personas⁶².

Dada la carencia de servicios en la zona, durante este periodo Marcona Mining Company y Hierro Perú (empresa que administró la mina tras su nacionalización en 1975) se encargaron de brindarlos a trabajadores y sus familias. Marcona creció siguiendo el modelo del “company town”, con barrios que brindaban acceso a diferentes servicios e infraestructura y estratificaban a las personas de acuerdo a sus puestos (obreros, empleados o gerentes)⁶³.

Durante los 17 años de administración estatal, la productividad se vería afectada, tanto por problemas de gestión, cuanto por la caída del precio de minerales durante los 80s⁶⁴. Además, esa década estuvo marcada por un alto nivel de politización laboral, lo que se tradujo en huelgas constantes⁶⁵. De allí que una comisión del Congreso de la República encargada de estudiar el proceso de privatización en Marcona notó que *“Hierro Perú arrastró pérdidas acumuladas por más de S/. 351 millones de soles. La empresa se encontraba endeudada en gran magnitud con las instituciones estatales y la carencia de renovación de maquinaria y equipos hacía necesario una reestructuración integral”*⁶⁶.

61 Charles T Goodsell, *American Corporations and Peruvian Politics* (Harvard University Press, 1974), 172.

62 INEI, Ica. Compendio Estadístico (INEI, 2017), https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1496/libro.pdf.

63 Goodsell, *American Corporations and Peruvian Politics*; Omar Manky, “Recordando Al Patrón: Memoria Organizacional y Conflictos Laborales. El Caso de Una Empresa Minera Peruana,” in *Sombras Coloniales y Globalización En El Perú de Hoy*, ed. Gonzalo Portocarrero (PUCP, 2013), 243–54.

64 BCRP, *Memoria Del BCRP 2019* (Banco Central de Reserva del Perú, 2019).

65 Denis Sulmont, “El Frente Sindical Minero,” *Cuadernos Laborales* 28, no. May (1985).

66 Congreso de la República, “Comisión de Investigación Sobre Los Delitos Económicos y Financieros Cometidos Entre 1990-2001. Informe Final de Investigación,” 2002, 64, <https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/CIDEF/oscura/informecideffinal.pdf>.

En este contexto llegó la inversión de Shougang. La citada comisión encontró que la empresa china habría calculado inadecuadamente el precio de la mina, pagando 120 millones de dólares, cuando las valorizaciones de la época fijaban el costo en seis veces menos. De allí que Shougang fuese incapaz de invertir lo acordado para mejorar la productividad de la empresa, siendo *“un mejor negocio pagar una penalidad de \$ 12 millones”*⁶⁷. Shougang llegaba a un espacio en el que había mucha desconfianza dada una historia de ataques a la población y dirigentes sindicales por parte de la administración anterior⁶⁸. No sorprende, entonces, que en la actualidad encontremos testimonios sobre los “buenos tiempos” bajo la administración norteamericana.

En la actualidad, la situación de la empresa ha mejorado en términos de su producción, que pasó de aproximadamente 3 millones de toneladas en 2001 a casi 9 millones en 2020⁶⁹. Pero este crecimiento no parece haber mejorado la percepción de la población y trabajadores sobre lo que permite la minería. De acuerdo a nuestros entrevistados, la ciudad ha sido incapaz de resolver problemas clave en temas como servicios de salud y acceso diario a agua. Para ser un espacio en donde la gran minería ha operado durante más de 50 años, esto acaba siendo frustrante para los entrevistados. Es importante notar que estas problemáticas no son específicas de Marcona, sino que están relacionadas a problemas estructurales en la sociedad peruana, pues el Estado es incapaz de proveer servicios básicos a miles de personas.

Condiciones laborales

La mayoría de trabajadores indicó que los salarios de Shougang son menores al promedio de la gran minería. Expertos entrevistados coincidieron con esta apreciación, aunque matizando que hacer la comparación es complicado por cuanto la producción es principalmente hierro, en contraste con quienes producen cobre u oro. Más allá de ello, esto iría de la mano con críticas a salarios que no solamente son bajos, sino que no aumentan a pesar de que los convenios colectivos lo exigen. Este es el caso de los aumentos logrados a través de arbitrajes que

67 Congreso de la República, 65. Ver también Amos Irwin, “El Caso de Shougang: Comparando La Minería China y Occidental En El Perú,” Apuntes: Revista de Ciencias Sociales 40, no. 73 (2014): 103-42.

68 Antonio Zapata and Marcos Garfias, Apuntes de Una Historia de Organización y Lucha (FNTMMP, 2014), http://fntmmsp.org.pe/Libro_Historia_FNTMMP_260914_para_web.pdf.

69 MINEM, Anuario Minero.

la empresa se ha negado a aceptar. Cabe notar que las condiciones en una mina como esta sí resultaron mejores para nuestros entrevistados que en otras que funcionan bajo un sistema de socavón–comunes en Perú–, en el que la probabilidad de accidentes mortales es mayor y los salarios suelen ser más bajos.

Encontramos dos razones para que trabajar en Shougang sea atractivo. Primero, para quienes son hijos de trabajadores, permite quedarse en una ciudad que conocen, con la que tienen sentimientos de pertenencia. Por otro lado, en un país en el que el empleo informal es común, trabajar para Shougang asegura beneficios establecidos por ley. Más aún, la empresa se encarga de proveer de servicios básicos, como agua o vivienda, algo inexistente en otras minas.

Para abril de 2021, hubo 1,990 trabajadores directos; 1,626 contratistas mineros y 1661 trabajadores terciarizados. Un total de 5,277 trabajadores⁷⁰. Este número es cercano al dado en una declaración de un dirigente sindical que en febrero de este año indicó que habían “ochocientos sesenta y dos obreros, quinientos cincuenta empleados y alrededor de trescientos cincuenta funcionarios”⁷¹. Este dato puede compararse con el de otras empresas, como Las Bambas o Chinalco (ambas chinas) o Antamina y Cerro Verde, empresas también grandes pero manejadas por empresas domiciliadas en el “Norte Global”.

Abril 2021: Número de trabajadores según el tipo de contrato

	Directos	Contratista Minero	Otro (Services / Construcción)	Total
Shougang	1990 (38%)	1626	1661	5277
Chinalco	1366 (24%)	0	4314	5680
Las Bambas	1325 (16%)	0	6826	8151
Antamina	2828 (11%)	367	21816	25011
Cerro Verde	4754 (37%)	1252	6664	12670

70 En base a los informes sobre accidentes laborales realizamos una aproximación indirecta observando las estadísticas del Ministerio de Energía y Minas, que al registrar accidentes ocurridos mensualmente incluye cifras sobre el total de trabajadores. Aquí incluimos información de las operaciones de San Nicolás y CPS1, las más importantes de Marcona. MINEM, “Estadística de Accidentes Mortales En El Sector Minero.” http://www.minem.gob.pe/_estadistica.php?idSector=1&idEstadistica=12464

71 C Quiroz, “Incremento Masivo de Contagios de Covid-19 En El Centro Minero Shougang Hierro Perú.,” La Izquierda Diario, 2021, <https://www.laizquierdadiario.pe/Incremento-masivo-de-contagios-de-Covid-19-en-el-centro-minero-Shougang-Hierro-Peru>.

Shougang ha recurrido a diferentes empresas contratistas de capitales peruanos para conseguir mano de obra, tales como San Martín, CO-SAPI, Coopsol y Santo Domingo. Además, se encontró el caso de una empresa contratista china dedicada a la construcción, Shoute Metal⁷². En contraste con lo que ocurre en Chinalco, no encontramos evidencia de acuerdos con empresas locales para hacer trabajos específicos (algo común en zonas aledañas a comunidades campesinas).

Al ver las dinámicas de empleo en el largo plazo, utilizando series estadísticas de varios años, Shougang es una de las empresas con más empleados directos (llega a 50% en algunos periodos), lo que contrasta con la mayoría de empresas mineras, por debajo del 30%. Esto debe entenderse en el contexto de movilización de los trabajadores contratistas de Marcona durante los últimos veinte años, que generó el paso a la planilla de cientos de trabajadores⁷³.

Sobre su política de contratación, se hacen convocatorias públicas, como cualquier otra empresa operando en el país. Además, el sindicato tiene acuerdos que incluyen la contratación prioritaria de familiares de la empresa, algo común en otras minas antiguas. Sin embargo, ello no siempre se cumple a decir de algunos entrevistados: Un dirigente notaba que *“lo que hace la empresa es traer a gente de afuera, esto es un incumplimiento de pactos y convenios colectivos”*⁷⁴.

En relación del ingreso de nuevos trabajadores, hasta donde se ha podido averiguar, es el único caso en el país donde trabajadores más jóvenes realizan tareas similares que sus pares antiguos, pero con un salario inferior. De allí que aún hoy en los pliegos de reclamos exista un doble estándar al dar aumentos. Frente a ello, la actual dirigencia ha intentado nivelar salarios sin éxito⁷⁵.

Respecto a otras condiciones de trabajo, como otras empresas chinas, se trata de cumplir con lo estrictamente necesario según la ley. Los

72 Redacción Diario Correo, “Nasca: Disparan a Vivienda y Camioneta de Ciudadano Chino En Marcona,” Diario Correo, 2021, <https://diariocorreo.pe/edicion/ica/nasca-disparan-a-vivienda-y-camioneta-de-ciudadano-chino-en-marcona-noticia/>. Ni nuestros entrevistados ni la revisión de noticias permitió encontrar más información de esta empresa.

73 Honorio Pinto, Gran Minería En El Perú: El Caso Shougang Hierro Perú SAA (Seminario de Historia Rural Andina, Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2011).

74 El Gran Angular, “Melchor Carrasco: ‘Shougang Nos Está Debiendo Como 70 Mil Soles de Reintegro a Cada Trabajador.’”

75 El Gran Angular.

trabajadores de planilla tienen vacaciones, salarios por encima del promedio local y acceso a servicios de salud. Además de esto, tienen acceso a vivienda para ellos y su familia directa, así como a servicios gratuitos de agua y luz, pues la empresa provee de los mismos a toda la población. En ocasiones los trabajadores hicieron denuncias por el incumplimiento de varios de estos puntos. A pesar de estas limitaciones, encontramos que trabajar en Shougang brinda una ventaja respecto de otras empresas, relacionada con el ahorro por alquiler de casa.

Por otro lado, un elemento que parece beneficiar a los trabajadores es el de los turnos de trabajo. En contraste con la mayoría de minas donde se hacen hasta 10 días seguidos de trabajo, con jornadas de 12 horas y lejos de sus familias, en este caso, al menos hasta antes de la pandemia, los trabajadores volvían a casa cada día. La importancia de esta modalidad se hizo evidente desde marzo de 2020, pues a raíz de la pandemia se denunciaron cambios unilaterales en la jornada laboral: ahora habría una política de internamiento por varios días –en algunos casos más de treinta– y turnos por encima de 11 horas⁷⁶.

Más aún, en contraste con Chinalco, en Shougang no existía experiencia de alojamiento a los trabajadores. Estos notaron, en cambio, que solo se colocaron carpas, agrupando hasta veinte de ellos en un espacio cerrado, propiciando contagios masivos. Un entrevistado notó que, en una perspectiva comparada, Shougang reaccionó peor que empresas peruanas de mediano tamaño, donde, aunque se podía fallar al inicio-era un virus nuevo-, luego corregían sus protocolos. Para el sindicato, la consecuencia de estos actos habría sido la muerte de dos decenas de trabajadores fallecidos por causas relacionadas al coronavirus⁷⁷. En marzo de 2021, el Congreso peruano formó una comisión para revisar los cumplimientos del protocolo de salud en la mina, algo

76 Redacción Gestión, "Sunafil Sugiere Multar Con S/ 154,308 a Shougang Por Retener a 380 Trabajadores Ilegalmente," Diario Gestión, October 7, 2021, <https://gestion.pe/economia/empresas/sunafil-sugiere-multar-con-s-154308-a-shougang-por-retener-a-380-trabajadores-ilegalmente-noticia/>; V Vicente, "Shougang Hierro Perú: 24 Mineros Fallecieron de Covid-19 Por Incumplimiento de Protocolos de Bioseguridad y Explotación Laboral," Somos Periodismo (<https://somosperiodismo.com/shougang-hierro-peru-mineros-fallecieron-de-covid-19-por-incumplimiento-de-protocolos-de-bioseguridad-y-explotacion-laboral>, 2021).

77 El Gran Angular, "Sindicato de Obreros de Shougang Denuncia Incremento de Trabajadores Fallecidos En El Centro Minero Por Covid-19," El Gran Angular, February 22, 2021, <http://elgranangular.com/blog/entrevista/sindicato-de-obreros-de-shougang-denuncia-incremento-de-trabajadores-fallecidos-en-el-centro-minero-por-covid-19/>.

que no se hizo con otras empresas⁷⁸. En este mismo marco, en el contexto de la pandemia, las multas de SUNAFIL a Shougang sumaron más de un millón de soles.

La situación de los trabajadores contratistas es heterogénea. Para un entrevistado, la empresa no parece fijar estándares uniformes, dejando a cada empresa contratista la decisión de definir sus condiciones de trabajo (siempre que se ajusten a la ley)⁷⁹. Además, existe variedad respecto a las empresas, que van desde proveedoras de servicios de limpieza, hasta las especializadas en minería. Aunque ha sido difícil conseguir información sobre cada empresa, cabe notar elementos generales. Primero, estos trabajadores no se encuentran organizados en sindicatos en la actualidad. Segundo, que estos trabajadores no tienen acceso a vivienda y que, dependiendo de su empleador directo, pueden alquilarles un hotel o dejar que ellos busquen como vivir. Tercero, que sus condiciones laborales suelen ser inferiores a aquellas de los trabajadores de planilla⁸⁰. Cuarto, que, a pesar de esta precariedad, la mayoría de multas por faltas laborales se han centrado en la dinámica de trabajadores de planilla⁸¹.

Por último, cabe notar que el número de accidentes que implican muertes de trabajadores es de los más altos entre las empresas mineras grandes: 14 desde el año 2000. Esto contrasta con lo registrado en otras empresas grandes, como Antamina (5); Cerro Verde (7) o Yanacocha (8). Comparada con otras empresas chinas, tales como Chinalco (7) o Las Bambas (4), el número resulta alto, aunque esto se podría explicar no solo por diferencias en la gestión, sino también por la tecnología usada o las características de la fuerza de trabajo en cada lugar.

Trabajadores chinos

No existe ningún dato oficial sobre el número de trabajadores chinos en Shougang. Los entrevistados indicaron que el número de personas

78 Congreso de la República, "Comisión de Seguimiento Al Covid-19. Congreso Noticias," Congreso Noticias, 2021, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/contrastes/comision-especial-de-seguimiento-al-covid-19-24/>.

79 Es importante notar que, de acuerdo a la página web de la empresa, esta posee un Código de Conducta sobre trabajadores de planilla y contratistas.

80 Quiroz, "Incremento Masivo de Contagios de Covid-19 En El Centro Minero Shougang Hierro Perú."

81 Solo encontramos una multa de SUNAFIL vinculada a faltas de empresas contratistas de Shougang, en contraste con la mayoría centrada en los trabajadores de planilla (Resolución 45-2021-SUNAFIL/ILM).

chinas es mínimo, reduciéndose a la alta gerencia. Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca también que hay “presencia de empleo chino [...] particularmente en los niveles administrativos y gerenciales”⁸². De allí que nunca se haya registrado demandas respecto a posibles situaciones de discriminación o favoritismo con trabajadores chinos. Según González Vicente, “al contrario del caso de sus operaciones en el África, las empresas estatales chinas [en Latinoamérica] no incluyen trabajadores chinos en sus proyectos”⁸³.

Cabe notar el dato que recoge Irwin, sobre cómo al inicio de sus operaciones “Shougang trajo entre 160 y 350 trabajadores chinos a trabajar en la mina”⁸⁴, pero frente al rechazo de los trabajadores peruanos, la empresa los devolvió a su país. Ninguno de nuestros entrevistados recordaba esta situación, y no hemos encontrado evidencia sobre relaciones entre trabajadores chinos y sindicato, o quejas formales de los primeros ante el Ministerio de Trabajo.

Sí encontramos comentarios críticos sobre funcionarios de la empresa. En 2019 actores locales denunciaron, a través de redes sociales, la cercanía entre el presidente de la República, Martín Vizcarra, y Kong Aimin, gerente general de Shougang, debido a una fotografía de ambos jugando tenis⁸⁵. Algo similar había ocurrido en 2009, cuando se denunció la cercanía entre la empresa y el director regional de trabajo de Ica⁸⁶. Entre nuestros entrevistados, estas anécdotas parecen haber generado desconfianza respecto a las autoridades nacionales y regionales, y su capacidad para hacer cumplir la ley. Los funcionarios chinos son vistos como actores con llegada a espacios de poder. Cabe recalcar que esta posición crítica se da entre dirigentes y activistas, pero no emergió en conversaciones con trabajadores de base.

82 Organización Internacional del Trabajo, Efectos de China En La Cantidad y Calidad Del Empleo En América Latina: México, Perú, Chile y Brasil (ILO, 2018), 36, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_648520.pdf.

83 Citado en Irwin, “El Caso de Shougang: Comparando La Minería China y Occidental En El Perú,” 126.

84 “El Caso de Shougang: Comparando La Minería China y Occidental En El Perú,” 112.

85 Sucesos Perú, “Vizcarra Es Captado En Partida de Tenis Con Empresarios Chinos,” Twitter, 2019, <https://twitter.com/sucesosperu/status/1126242425775718401?lang=es>; Fuerza Obrera Shougang, “¡Con Razón La Empresa Estatal China #Shougang Hace Lo Que Quiere En Marcona!,” 2019, <https://www.facebook.com/ShougangObreros/photos/con-razón-la-empresa-estatal-china-shougang-hace-lo-que-quiere-en-marcona-si-el-/809483582784576/>.

86 Marcona Protesta, “El Alto Funcionario de Shougang Fan Fun Li Corrompía a Director Regional de Trabajo,” in Esa Es La Responsabilidad Empresarial de Shougang. Marcona Protesta, 2009, <https://marconaprotesta.wordpress.com/2009/08/11/mientras-el-alto-funcionario-de-shougang-fan-fun-li-corrumpia-a-director-regional-de-trabajo-la-policia-en-marcona-asesinaba-a-un-joven-de-un-aseñtamiento-humano-esa-es-la-responsabilidad-empresaria/>.

Sindicalización, negociación y conflictividad

Aunque ninguno de los sindicatos hace público el número de afiliados, los entrevistados indicaron que superarían los mil afiliados entre obreros y empleados. De ser el caso, tomando en cuenta los números de trabajadores en planilla, se tendría una sindicalización cercana al 50%. La cifra es alta si recordamos que en el sector minero se calcula una sindicalización de alrededor de 25%. Además de los dos sindicatos “históricos”, existen organizaciones más pequeñas, que los entrevistados criticaron por ser “paralelos” –debilitando a los sindicatos “históricos”⁸⁷– pero que aumentarían el porcentaje de sindicalizados.

Las personas que ingresan a trabajar a la empresa encuentran en los sindicatos a un actor legítimo. No hemos identificado relatos de miedo respecto de sindicalizarse –en contraste con la situación en otras empresas en Perú–. De hecho, los sindicatos juegan un rol clave en la vida cotidiana. Una entrevistada notó que, en plena pandemia, el sindicato ayudó con la obtención de oxígeno.

En el caso de los trabajadores contratistas, estos han enfrentado varias dificultades para organizarse, pasando por etapas de gran movilización–en 2004, 2007 y 2015, por ejemplo–seguidas por el cierre de las empresas empleadoras o el despido de dirigentes. Los trabajadores contratistas han buscado consejo en los dirigentes del sindicato de obreros, dada su experiencia. Como notó el secretario general, estos trabajadores *“no están afiliados [por razones legales], pero sí realizamos algunas coordinaciones con ellos”*⁸⁸.

Sobre la negociación colectiva con Shougang–que ocurre solamente con los trabajadores de planilla–, esta es una de las más complicadas del país. No ha habido un solo año en el que los sindicatos no hayan realizado huelgas, siendo esta la empresa con más huelgas durante los últimos 20 años. Hemos registrado 34, en contraste con las 10 ocurridas en la segunda mina grande con mayor número de huelgas. Ni siquiera en mediana minería, en donde las condiciones laborales suelen ser peores, es posible encontrar tantas paralizaciones.

87 El Gran Angular, Nelly Ledesma: “Los Problemas Que Genera La Mina Shougang Trasciende El Tema Laboral” (El Gran Angular, 2018), <https://elgranangular.com/blog/entrevista/nelly-ledesma-los-problemas-que-genera-shougang-trasciende-el-tema-laboral/>.

88 Quiroz, “Incremento Masivo de Contagios de Covid-19 En El Centro Minero Shougang Hierro Perú.”

La realización de huelgas no puede entenderse únicamente como un producto de una empresa con una gestión deficiente. También debe entender notando la capacidad de movilización sindical. Sin ella, deficientes condiciones de trabajo no acabarían en conflictos. Tampoco sin una ciudad en la que el sindicato se ha constituido como actor central, en la que los trabajadores pueden marchar y bloquear vías claves con apoyo de sus familias, afectando la producción.

Así, las dinámicas de negociación colectiva están marcadas por la desconfianza y conflictividad. Incluso cuando han intervenido actores estatales la situación no ha mejorado: Shougang es la única empresa minera grande en la que los convenios colectivos suelen tener una duración de solo un año, y donde el arbitraje se ha convertido en un reemplazo del diálogo entre partes.

En efecto, un hito clave en la historia de la empresa ocurrió cuando se aprobó una medida que abría la posibilidad de que los pliegos de reclamos se resolvieran a través de arbitraje. El DS N° 014-2011-TR, permitía este mecanismo cuando *“las partes no se ponen de acuerdo en la primera negociación, en el nivel o su contenido; y, cuando durante la negociación del pliego se adviertan actos de mala fe que tengan por efecto dilatar, entorpecer o evitar el logro de un acuerdo”*⁸⁹. Lo segundo aplicaría a Shougang, por lo que el Estado intervino y resolvió el pliego de reclamos tanto de ese año como en 2018 y 2021. Sin embargo, los trabajadores denunciaron el incumplimiento de las resoluciones⁹⁰.

Incluso en comparación con minas de menor tamaño y condiciones laborales más precarias, Shougang tiene un alto número de huelgas. Ninguna otra empresa china se encuentra en la lista de empresas con más huelgas, lo que da cuenta de la particularidad del caso, relacionada, más que con el país de origen, con dinámicas específicas de la mina y su historia. Conviene notar que, al utilizar otra base de datos, que incluye casos de conflictos sociales registrados por la Defensoría del

89 El Peruano, “Decreto Supremo 009-2017,” 2017.

90 Redacción ProActivo, “Pronunciamento de Shougang Hierro Perú Sobre Laudo Arbitral 2020-2021,” ProActivo, 2021, <https://proactivo.com.pe/pronunciamento-de-shougang-hierro-peru-sobre-laudo-arbitral-2020-2021-comunicado/>.

Pueblo⁹¹, también Shougang destaca como centro de conflictos laborales. Solo mirando data desde 2012, mientras Las Bambas registró 19 conflictos—solo uno de ellos exclusivamente laboral— y Chinalco apenas 12—de los cuales cuatro fueron laborales—, en el caso de Shougang se contabilizaron 19 conflictos, todos laborales.

La dinámica de conflictividad en Marcona mezcla diferentes demandas, por ejemplo, sobre el uso del territorio o acceso al agua. Durante la privatización, la empresa asumió una serie de costos que otras minas no tienen; por ejemplo, el mantenimiento de las casas de obreros y empleados, o los servicios de agua de la ciudad. En este marco, la población se organiza en un “Frente de Defensa”. Junto a estas demandas han aparecido otras, vinculadas al medio ambiente—como, el cuidado del mar⁹². Sin embargo, no encontramos críticas a la minería, sino exigencias que se centran en la necesidad de que ella mejore su relación con la población. Lograr acuerdos, no obstante, ha sido muy complejo, pues no depende exclusivamente de la “buena voluntad” de los actores, sino del tipo de contrato firmado por Shougang en el marco del proceso de privatización⁹³. Como señaló un funcionario de la empresa ante el Congreso en 2007, Hierro Perú fue incapaz de transferir al Estado una serie de funciones básicas, que además no quisieron ser aceptadas por distintos organismos públicos. De allí que surjan reclamos que tradicionalmente se hacen a empresas públicas.

En síntesis, varios de los problemas recogidos repiten un patrón más o menos conocido en el estudio de la conflictividad laboral en el Perú. Esto no quiere decir que sean prácticas que deban normalizarse, pero sí requieren ponerse en un contexto mayor. Por ejemplo, pese a que Shougang ha sido tradicionalmente vista como una de las empresas más “duras” respecto al sindicato⁹⁴, se pudo recoger información sobre

91 La base de datos fue proporcionada por Omar Coronel, quien la ha creado como parte de su tesis doctoral en Ciencia Política en la Universidad de Notre Dame.

92 Al respecto, la población presenta varios reclamos en el documental “Marcona. Entre el hierro y el mar”.

93 Redacción Diálogo Chino, “Violentas Protestas Resaltan Desafíos En La Cooperación Minera Chino-Peruana,” Diálogo Chino (2015), <https://dialogochino.net/es/actividades-extractivas-es/2558-violentas-protestas-resaltan-desafios-en-la-cooperacion-minera-chino-peruana/>.

94 Encontramos actas de SUNAFIL multando a la empresa por hostilidades hacia la libertad sindical (Expediente sancionador N° 05-2016, p.2). Además, hallamos también denuncias por despidos arbitrarios a dirigentes que denunciaron a la empresa en instancias estatales (Boletín Sindical 36,2020).

casos de hostilización de otra empresa minera de la zona⁹⁵. Perú es un país en el que históricamente la protesta ha sido asociada a actos delincuenciales y sancionada desde el Estado⁹⁶.

Encontramos cinco actores clave en la resolución de conflictos y en procesos de reparación. Primero, la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT), cuya conducción depende del MTPE (Poder Ejecutivo) y de las DRTPE (gobiernos regionales). La AAT se encarga de la legalidad de despidos, la suspensión perfecta de labores, la impugnación de cambios en jornadas de trabajo, y las dinámicas de la negociación colectiva y huelga⁹⁷. En la experiencia de Shougang, ambas instancias han actuado, en ocasiones ordenadamente–pasándose del ámbito regional al nacional dependiendo de la gravedad del conflicto–. Pero otras veces notamos conflictos de competencias entre áreas, como en 2011, en el marco del desarrollo del arbitraje potestativo⁹⁸.

Estas intervenciones ocurren en un marco de enorme desconfianza. Por ejemplo, a inicios de 2021 dirigentes del sindicato de obreros indicaban que “todos los presidentes que han pasado por el gobierno[...] ninguno se ha atrevido a chocar con los intereses de esta empresa,[...] nadie la sanciona”⁹⁹. Esta desconfianza también se da desde la empresa, crítica de las formas estatales, y judicializando aquellas decisiones que no le dan la razón, como ocurrió respecto de los arbitrajes de 2011 y 2021.

El Congreso es un segundo espacio donde se ha buscado solucionar problemas laborales. Ha habido una continua intervención de congresistas que, por lo menos desde el gobierno de Toledo (2001-20006), han buscado mejoras frente a denuncias de la población y trabajado-

95 La Coordinadora de Derechos Humanos hizo seguimiento a este caso, apoyando en su defensa de una demanda que sería de más de 100,000 soles. Coordinadora Nacional Derechos Humanos, “Presidenta Del FREDDMAR, Denuncia El Hostigamiento Judicial Que Realiza Contra Ella La Empresa Minera Mar Cobre,” Facebook, 2021, https://www.facebook.com/cnddhh/posts/2841030875980661?_rdc=2&_rdr.

96 Jo-Marie Burt, *Political Violence and the Authoritarian State in Peru* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

97 Ministerio de Trabajo y Empleo, “Tríptico: Instancias Administrativa de Trabajo,” n.d., https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/informacion/EMPRESAS/INF_INSTANCIAS_ADMINISTRATIVAS_TRABAJO.pdf.

98 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, “Pedido Congresal Relacionado a La Negociación Colectiva Entre Shougang Hierro Perú S.A.A. y El Sindicato de Obreros Mineros de Shougang Hierro Perú y Anexos,” Informe No. 049-2011-MTPE/2/14.3, 2011, <https://www4.congreso.gob.pe/PUBPEDIDOS/ORS-REG-0278-2011.pdf>.

99 El Gran Angular, “Sindicato de Obreros de Shougang Denuncia Incremento de Trabajadores Fallecidos En El Centro Minero Por Covid-19.”

res¹⁰⁰. En 2016 hubo también intentos para crear comisiones y mesas de diálogo que favorecieran la negociación entre las partes¹⁰¹. Recientemente, una comisión analizó el cumplimiento de medidas sanitarias establecidas en el marco de la pandemia¹⁰². A pesar de estos y otros esfuerzos, la capacidad de dar soluciones sostenibles ha sido poca, siendo, salvo por la ley de subcontratación, esfuerzos más simbólicos. SUNAFIL es un tercer espacio recurrido por los trabajadores de Shougang: la empresa tiene 26 resoluciones en segunda instancia, en contraste con las tres de Chinalco o las tres de Las Bambas. Incluso Yanacocha, otra empresa grande que operaba antes de la creación de este organismo –y que podría compararse mejor con Shougang–, tiene 16 resoluciones. Las multas dadas en estas resoluciones –al margen de si luego serán desechadas o no por el Poder Judicial– suman más de 3 millones de soles; cifra bastante superior a la recibida por otras empresas mineras. Los trabajadores entrevistados notaron el uso recurrente de este espacio para defender sus derechos y buscar mejoras en sus condiciones de trabajo.

Finalmente, el Poder Judicial es otro espacio de reclamos laborales. La información del mismo está desorganizada y la evidencia recogida es anecdótica: testimonios dispersos de trabajadores que recurrieron al Poder Judicial por incumplimiento de contrato, despidos arbitrarios o falta de pagos. Un dirigente sindical indicó que se tendrían alrededor de 180 procesos judiciales por incumplimientos de pagos de parte de la empresa¹⁰³. Llegar a esta instancia para resolver conflictos no ocurre solo desde los trabajadores. De hecho, la empresa ha apelado resoluciones de SUNAFIL en el Poder Judicial.

Para terminar, conviene notar instancias que no aparecen como espacios que logran reparación frente a problemas laborales. Trabajadores y activistas notaron que no han tenido capacidad de llegada a la em-

100 Congreso de la República, “En Sesión de Comisión de Trabajo. Cooperativa Laboral Desmiente Sanciones Por Incumplimiento a La Ley.,” *El Heraldo*, 2004, <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/1234/9ff0e0284267999505256e820063ca87/?OpenDocument>.

101 Congreso de la República, “Congresista Huilca Acompaña a Obreros En Huelga de Shougang,” *El Heraldo*, 2016, <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/F032DAOE5A5DD043052580330076F2B4/?OpenDocument>.

102 Congreso de la República, Informe Final: “Empresa Shougang Hierro Perú-Frente Al Covid-19,” 2021, https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Informes/Comisiones_Especiales/ANEXO-19-INF-FINAL-EMPRESA-SHOUGANG-HIERRO-PERU.pdf.

103 El Gran Angular, “Melchor Carrasco: ‘Shougang Nos Está Debiendo Como 70 Mil Soles de Reintegro a Cada Trabajador.’”

bajada de China en Perú, para plantearle los problemas que enfrentan con la empresa. Ellos destacaron, que, aunque se ha dejado algunos documentos en la mesa de partes de la embajada, estos no han sido convocados para reuniones sobre el tema.

Chinalco

Contexto histórico

La mina Toromocho, propiedad de Chinalco, se ubica en el distrito de Morococha, región Junín, a 156 km de la capital, a 5 horas a través de la Carretera Central. La sierra central, donde se encuentra la mina, es un espacio históricamente vinculado a la minería¹⁰⁴. Desde mediados del siglo XIX la actividad minera adquirió fuerza, luego de que pequeños empresarios europeos y criollos tomaran posesión de varias minas¹⁰⁵. Esta predominancia se hizo más tangible tras la incursión de grandes empresas a inicios del siglo XX, principalmente la Cerro de Pasco Copper Corporation (CPC). Aunque al inicio la mano de obra campesina fue estacional¹⁰⁶, el mecanismo de “enganche” fue utilizado para intentar proletarizar al campesinado de la zona. Este sistema consistía en la captación de mano de obra por medio de contratos forzosos, en los cuales se otorgaba un adelanto de dinero, para atraer indígenas y hacerles contraer deudas con la empresa, viéndose obligados a seguir trabajando por largos periodos. A pesar de ello siguieron observándose formas de resistencia que obligaron a mejoras como la formación de ciudades-campamento como Cerro de Pasco, La Oroya y Morococha¹⁰⁷.

La expansión de Morococha se evidencia en su elevación a la catego-

-
- 104 Adrian De Wind, “De Campesinos a Mineros: El Transfondo de Las Huelgas En Las Minas Del Perú,” *Allpanchis*, XXII 26 (1985): 247-85; Federico Helfgott, “Transformations in Labor, Land and Community: Mining and Society in Pasco, Peru, 20th Century to the Present” (Tesis de Doctorado en Antropología e Historia, University of Michigan, 2013), <https://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/99793>; Fabio Donayre, “Políticas de Lugar En Morococha: El Contexto Del Reasentamiento Por El Proyecto Minero Toromocho” (Tesis de Licenciatura en Antropología, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016), <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9179>.
- 105 Dirk Kruijt and Menno Vellinga, *Labor Relations and Multinational Corporations: The Cerro de Pasco Corporation in Peru* (Van Gorcum, 1979), <https://doi.org/http://www.refworks.com/refworks2/?r=references|MainLayout::init#>.
- 106 Adrian DeWind, “From Peasants to Miners: The Background to Strikes in the Mines of Peru,” *Science & Society*, 1975, 44-72.
- 107 Alberto Flores Galindo, *Los Mineros de La Cerro de Pasco, 1900-1930* (Pontificia Universidad Católica del Perú, 1974).

ría de “distrito” por medio de la Ley N° 683 de 1907¹⁰⁸. Al igual que Marcona, se siguió el modelo americano de “company town”, donde la empresa brindaba todos los servicios básicos y de entretenimiento a sus trabajadores¹⁰⁹. Esto permitía controlar lo que ocurría dentro del campamento, aunque en el caso de Morococha este control no estuvo en manos de una sola compañía, conviviendo la CPCC con mineras de menor tamaño¹¹⁰.

La dinámica de ciudad-campamento se mantuvo tras la nacionalización de los activos y establecimientos de la CPCC en 1973. Centromin (Minera del Centro del Perú), la empresa que reemplazó a CPCC, permaneció en la zona hasta la privatización de sus unidades mineras de Morococha y Toromocho en 2003. Estas fueron compradas por Corona y Perú Copper, respectivamente¹¹¹. En agosto de 2007 esta última vendió sus acciones del proyecto Toromocho a la empresa estatal china Chinalco, por una suma de 792 millones de dólares¹¹².

De ese modo, Chinalco ingresó en una zona cuyas dinámicas demográficas y económicas han girado alrededor de la minería. Shougang, heredó espacios, operaciones y maquinarias de Hierro Perú, mientras Chinalco, aunque en una zona tradicionalmente minera, desarrolla un proyecto a tajo abierto desde cero. Por otra parte, Chinalco convive con varias otras empresas mineras, lo que abre diferentes expectativas en sus trabajadores.

Según el censo de 1981, 13,508 personas vivían en Morococha, pero esta situación cambió cuando las compañías abandonaron el modelo de la ciudad minera, para pasar al modelo “hotel”¹¹³. En él, los trabajadores no residen en la zona, yendo a campamentos dentro de las unidades mineras por determinado número de días. La población disminuyó considerablemente, a pesar de mantener relativos altos niveles

108 Heraclio Bonilla, “El Sino Trágico de Un Campamento Minero: Morococha,” *PLURIVERSIDAD*, no. 5 (2020): 15-24.

109 Donayre, “Políticas de Lugar En Morococha: El Contexto Del Reasentamiento Por El Proyecto Minero Toromocho.” (Agradecemos al autor su tiempo para conversar sobre su trabajo)

110 Donayre.

111 Cynthia Sanborn and Juan Luis Dammert Bello, “Perú: Extracción de Recursos Naturales, Desarrollo Económico e Inclusión Social,” 2013.

112 Torres, “China En La Economía Global: Oportunidades y Desafíos Para El Perú.”

113 Omar Manky, “From Towns to Hotels: Changes in Mining Accommodation Regimes and Their Effects on Labour Union Strategies,” *British Journal of Industrial Relations* 55, no. 2 (2017), <https://doi.org/10.1111/bjir.12202>.

de actividad minera. Para el censo de 1993, Morococha registró 7,347 habitantes; mientras que para 2017, 5,155. Chinalco ingresó en este contexto de decrecimiento por lo que expectativas de una re-dinamización estuvieron presentes¹¹⁴.

Los censos también muestran transformaciones en el tipo de ocupación de las y los residentes. En 1981, el 75.50% de la población trabajaba en el sector minero, mientras que para el 2017, bajó a 51.52%. La zona sigue siendo minera, pero puede obtenerse mano de obra calificada no local¹¹⁵. Ello ha dado lugar que otros sectores adquieran relevancia, como construcción, comercio y hoteles. Como se discute luego, esto marca dinámicas bien diferentes a las de Marcona. Además, cabe notar que la proporción de habitantes dedicados a la agricultura no ha variado en 40 años, siendo menor al 3%. Si se compara con otras zonas mineras con inversiones chinas, como Las Bambas, la importancia agropecuaria es un elemento diferenciador. Esto es útil para entender diferencias en los niveles de conflictividad y el tipo de conflicto en cada caso.

El proyecto ejecutado por Chinalco involucraba el acuerdo con la población sobre su traslado hacia una nueva ciudad, con su construcción organizada por la empresa. Para fines del 2013, parte importante de la población de Morococha se trasladó a la ciudad de Carhuacoto (o Nueva Morococha), ubicado también en el mismo distrito, a unos 14 km de la antigua ciudad. Según reportes periodísticos, esto ha cambiado la dinámica económica comercial, dado que la nueva ciudad no se encuentra tan cerca de los campamentos mineros, haciendo que aquellas nuevas actividades económicas que han ido surgiendo pierdan rentabilidad¹¹⁶.

Condiciones laborales

En base a diversos testimonios de obreros y empleados, se encontró que el nivel de salarios que otorga Chinalco es superior a la media en la zona. Además, desde una mirada comparada, sus condiciones

114 Donayre, "Políticas de Lugar En Morococha: El Contexto Del Reasentamiento Por El Proyecto Minero Toromocho."

115 Manky, "From Towns to Hotels: Changes in Mining Accommodation Regimes and Their Effects on Labour Union Strategies."

116 G Torrico, "The Chinese Mining Giant and the Ghost Town," Dialogo Chino, 2018, <https://dialogochino.net/en/extractive-industries/15576-the-chinese-mining-giant-and-the-ghost-town/>.

de trabajo son mejores que aquellas minas de mediano tamaño que funcionan bajo un sistema de socavón (como, por ejemplo, la empresa Austria Duvaz, ubicada en el mismo distrito).

Otro elemento resaltado en las entrevistas fue que el campamento se encuentra en una ubicación estratégica, en contraste con otras grandes empresas mineras. Ello es beneficioso no solo para un rápido traslado del mineral hacia el puerto del Callao, sino también para atraer mano de obra calificada, pues estar a 5 horas de Lima vuelve accesible a la mina desde prácticamente cualquier punto del país vía el aeropuerto de Lima. Si se les compara con Shougang (que se encuentra a unas 8 horas de Lima), o Las Bambas (que se encuentra a unas 6 horas de Cusco, y esta ciudad a 1 hora y media en avión desde Lima), trabajar en Chinalco bajo el modelo “hotel” parece más ventajoso.

En base a los datos consignados hasta finales de cada año entre 2011 y 2020¹¹⁷ Chinalco ha tenido, en promedio, un total de 4,903 trabajadores, de los cuales 920 (19%) serían contratados directamente y 3,983 (81%) indirectamente. Ante la ampliación del proyecto, según nos informaron trabajadores de la empresa, en Chinalco hay actualmente un total aproximado de 6,600 trabajadores, siendo 1,400 de planilla (21%) y el resto indirectos (79%). Si comparamos las cifras de trabajadores en planilla vistas en Shougang (que en algunos años ha llegado al 50%), se puede observar una diferencia. Chinalco es más parecido a otras empresas mineras grandes, al margen de la nacionalidad del capital, como Antamina o Cerro Verde. Esto podría explicarse, primero, por lo ya mencionado sobre los conflictos de Marcona. Segundo, por la profesionalización de los contratos en el caso de Chinalco. Mientras que los trabajadores de Marcona lograron hacer que varios trabajadores ingresen a la planilla debido a que sus contratos no se ajustaban a lo exigido por la ley, este no ha sido el caso en Chinalco, donde los testimonios dan cuenta de un proceso que parece ser más cuidadoso.

Encontramos una alta formalización en los procesos de contratación, aunque en la práctica esto no garantiza la ausencia de reclamos por el acceso de empleos desde la población local. El proceso implica establecer el perfil requerido según el puesto, y luego, divulgar la convocatoria a nivel local; primero en la misma ciudad de Morococha, para

117 Ver nota 68

luego hacerlo en zonas aledañas como La Oroya o Huancayo, en caso las convocatorias queden desiertas. Luego se pasaría a convocatorias a nivel nacional. Bajo este esquema, los empleos calificados suelen ser adjudicados a trabajadores no locales, mientras que los trabajos de baja calificación –siendo gran parte de ellos temporales, de bajo salario–, son otorgados generalmente a la población local, dado el nivel educativo de la zona.

En efecto, al revisar los censos 2007 y 2017, encontramos que la población con estudios superiores no ha variado mucho y sigue siendo escasa. Ya que los perfiles requeridos para los empleos de alta calificación exigen educación superior, aún en 2017, 73.2% no era apto para estas posiciones. Esto genera una dinámica contradictoria entre las expectativas de la población y las dinámicas de empleo del sector minero. Esta tensión está lejos de replicarse únicamente en Chinalco. Los conflictos en torno a puestos de trabajo en zonas rurales, donde las capacidades para llenar estas posiciones son limitadas, son comunes¹¹⁸. Además, de acuerdo a expertos consultados, es común que una vez que una persona de la zona tiene un trabajo en planilla busca mudarse a ciudades que ofrezcan más servicios, reduciéndose el número de trabajadores locales.

Respecto de las condiciones de trabajo existen diferencias según se trate de un empleo directo o indirecto, teniendo el primer caso mayores salarios y beneficios laborales. Según varios entrevistados, el salario de un trabajador de planilla se encuentra entre 4,000 y 10,000 soles, dependiendo del puesto; mientras que trabajadores subcontratados reciben entre 1,100 y 2,500 soles. La brecha es clara. Es necesario considerar que esta información sobre los trabajadores subcontratados hace referencia a aquellos dedicados a labores no especializadas. Aunque pocos, existen trabajadores subcontratados muy especializados y sobre los cuales no se ha podido conseguir información. Es posible que sus condiciones sean más cercanas a las de los trabajadores directos.

Los beneficios laborales que presentan los trabajadores en planilla son los estipulados por ley: vacaciones, acceso a seguro de salud, repartición de utilidades. Sobre esto último, se nos comentó que la empresa

118 Helfgott, "Transformations in Labor, Land and Community: Mining and Society in Pasco, Peru, 20th Century to the Present."

solo otorga bonos trimestrales por cumplimiento de metas, ya que aún está recuperando lo invertido. En general, no encontramos mayores disconformidades con esta dinámica, pues, estando en planilla, varios de los trabajadores entendían esto como una “inversión” beneficiosa a futuro. En cambio, en las empresas contratistas, si bien las condiciones que brindan son heterogéneas, por lo general no son contratos estables (renovables cada 3 o 6 meses, o en el mejor de los casos, cada año), por lo que varios beneficios no son accesibles.

Sobre los horarios de trabajo, se encontró que, por lo general, los empleados de distintas áreas administrativas laboran 12 horas (de 7am a 7pm), existiendo para operarios dos turnos (de 7am a 7pm/de 7pm a 7am). Similares guardias se aplican también para los trabajadores subcontratados. Respecto del sistema de trabajo, antes de la pandemia se establecieron diversas modalidades. En el caso de los trabajadores de planilla se encontró la existencia de sistemas de 8x6 (8 días de trabajo y 6 de descanso) y 14x7. Para los subcontratados, los sistemas de trabajo pre-pandemia más recurrentes en las entrevistas fueron 21x7 y 14x7. Es importante recalcar que no en todos los casos los días de descanso son pagados, a diferencia de lo que sucede con los trabajadores directamente contratados.

Estos sistemas de trabajo se vieron trastocados con la pandemia. La imagen con las que nos encontramos es la de un proceso de ensayo y error en el establecimiento de protocolos de bioseguridad. La cuarentena, dictaminada sorpresivamente a mediados de marzo del 2020 y el poco conocimiento respecto al virus, propiciaron una política poco clara al inicio. Como nos comentaron, los protocolos fueron cambiando. Esto revela un intento por explorar las mejores alternativas, en medio de regulaciones estatales y críticas desde el sindicato.

Finalmente, los obreros entrevistados comentaron que se estableció un único sistema de 14x14 para trabajadores directos y subcontratados. Para aquellos que no han tenido contagio, previo a su ingreso a la mina, tienen que realizar tres días de cuarentena mientras les hacen las pruebas médicas respectivas. Es decir, de sus 14 días de descanso, 3 los pasan en un hotel. En cambio, aquellos que se han contagiado y han superado el virus, no realizan cuarentena y suben directamente a mina debido al desarrollo de anticuerpos. Ello ha generado malestar, ya que se recortan los días de descanso en el hogar para aquellos que

no se contagiaron. Habiendo realizado las entrevistas cuando el proceso de vacunación todavía no avanzaba del todo en el país, es probable que esta situación haya cambiado en la actualidad.

Asimismo, aquellos trabajadores subcontratados cuyos sistemas de trabajo no involucraba el pago de sus días de descanso han visto afectados sus ingresos por los cambios de sistema durante la pandemia. Como nos relataron en las entrevistas, con sistemas anteriores como el 21x7 o el 14x7 percibían más ingresos que con el actual de 14x14 al haber menos días de descanso.

Respecto a las condiciones de bioseguridad para trabajadores, se hallaron importantes cambios. Primero, estuvo la disminución de personas asignadas por dormitorio. Antes de la pandemia cuatro personas utilizaban un mismo dormitorio y baño, estando muy incómodos; ahora, la cantidad permitida en los dormitorios se redujo a la mitad, estipulándose que los que compartieran dormitorio no compartieran turnos, evitando así el contacto. En palabras de los entrevistados, se ganó comodidad durante su estadía en el campamento. En la misma línea, se asegura que las condiciones de limpieza y alimentación mejoraron tras la pandemia. La necesidad de desinfección ha hecho que dormitorios, servicios higiénicos y comedores estén más limpios que antes.

Es posible resaltar una relativa adaptación de Chinalco con respecto a la aplicación de medidas de bioseguridad, sobre todo si se compara con lo realizado por Shougang. Cuando los trabajadores directos enfermaron por Covid-19, Chinalco ofreció el cuidado necesario (monitoreo, descanso médico pagado, y pago de hospitalizaciones). Sin embargo, cabe notar que ello no fue siempre así para todos los trabajadores de empresas contratistas. Hemos encontrado testimonios de abandono al trabajador contagiado, de no renovación de contrato tras el diagnóstico, y de no pago por los días de descanso.

Finalmente, sobre los accidentes mortales, encontramos que el Ministerio de Energía y Minas registró siete accidentes mortales relacionados a esta operación. De ellos, cuatro ocurrieron luego de que comenzara oficialmente sus operaciones en diciembre de 2013, y en dos de ellos fueron trabajadores directamente contratados por la empresa.

Trabajadores chinos

Como en Shougang, no existen datos oficiales sobre el número de trabajadores chinos. Los testimonios indican que el número es mínimo, reduciéndose a la alta gerencia, y, por período cortos, a algún trabajador especializado. Estos no interactúan con los trabajadores peruanos, salvo aquellos en posiciones gerenciales. Por ello, no han ocurrido conflictos relacionados con situaciones de discriminación o favoritismo. Dado que son grupos restringidos a la alta plana gerencial, no se logró tener información sobre ellos y sus condiciones de trabajo.

Sin embargo, conviene rescatar dos aspectos interesantes. Primero, aunque no haya interacciones cotidianas entre trabajadores de planta y “ejecutivos chinos”, se ha construido sobre estos últimos la imagen de que son prácticos y solo buscan rentabilidad. Aunque estos testimonios son de carácter crítico, no se alejan de lo registrado en otras minas sobre funcionarios norteamericanos, canadienses o peruanos. Más que críticas a la nacionalidad, parecen retomar críticas a la relación de poder, un tema clásico en el mundo laboral peruano¹¹⁹.

Segundo, como en Shougang, se han denunciado actos de corrupción a nivel local. Los nexos entre Chinalco y el ex presidente regional Vladimir Cerrón -líder del actual partido de gobierno- se remontarían al proceso de reasentamiento de Morococha¹²⁰. Sin embargo, salvo un activista local, los entrevistados no mencionaron nada sobre el tema, y la empresa ha descartado tajantemente esta acusación¹²¹. Hasta donde hemos podido revisar, parece más un rumor utilizado políticamente que algo basado en algún tipo de evidencia. Quizá lo más llamativo sea que la desconfianza notada en el caso de Shougang aplica también aquí, lo que hace las demandas laborales no hayan buscado vincularse con el Gobierno Regional o autoridades locales.

119 Carmela Vildoso, *Sindicalismo Clasista: Certezas e Incertidumbres* (EDAPROSP, 1992).

120 D Aguirre, “Vladimir Cerrón y Hermanos Bajo Observación Por Presunta Coima de 15 Millones de Dólares,” *La República* (La República, 2021), <https://larepublica.pe/politica/2021/09/23/vladimir-cerron-y-hermanos-investigados-por-supuesta-coima-de-15-millones-de-dolares-peru-libre>.

121 Bryan Quinde, “Chinalco Niega Haber Entregado Dinero a Exgobernador Vladimir Cerrón,” *Tiempo Minero*, 2021, <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/chinalco-niega-haber-entregado-dinero-a-exgobernador-vladimir-cerron/>.

Sindicalización, negociación y conflictividad

En base a los testimonios encontramos que el sindicato de trabajadores está lejos, en términos de su capacidad de acción y organización, del de Marcona. Tiene poca capacidad de convocatoria a reuniones, pues los trabajadores no viven juntos y sus horarios de trabajo vuelven compleja cualquier coordinación. Más aún, sus relaciones con las comunidades locales, en contraste con lo que ocurre con otras organizaciones de trabajadores en la sierra central¹²², son limitadas. De hecho, se recogieron distintas versiones sobre sus actividades. Algunos manifestaron que el sindicato estaba inactivo; otros que sí están presentes, aunque sin mucha fuerza, e incluso recogimos testimonios sobre la presencia de dos sindicatos. La presencia de distintas versiones es sintomática de una actividad sindical no presente en la vida cotidiana de los trabajadores. Según las entrevistas, la tasa de sindicalización estaría en el rango del 15%, mucho menor a Shougang, e incluso por debajo del sector minero en general.

En junio de 2021 se firmó el cuarto convenio colectivo en la historia de la operación por un período de dos años (2021-2022), al igual que los anteriores tres. Si bien estos convenios no son de una larga duración, como en otros casos de gran minería en el Perú, el caso dista de Shougang y sus firmas anuales a través de huelgas y arbitrajes. Chinalco presenta relaciones laborales menos conflictivas. Por ejemplo, algunos entrevistados recuerdan la huelga para cerrar el primer convenio en 2015. Esta, sin embargo, tuvo una corta duración, pues fue declarada ilegal, además de no haber afectado la producción¹²³.

El sindicato de trabajadores de Chinalco fue formado en 2014, poco después del inicio de sus operaciones, logrando al año siguiente cerrar su primer convenio colectivo. Sin embargo, ha perdido fuerza y relevancia, sobre todo a partir del 2016, cuando, según algunos entrevistados, Chinalco querelló a la junta directiva del Sindicato Único de Trabajadores de la Minera Chinalco (SUTRAMCH), produciendo despidos, divisiones internas y largos procesos judiciales en el fuero laboral y penal.

122 Helfgott, "Transformations in Labor, Land and Community: Mining and Society in Pasco, Peru, 20th Century to the Present."

123 Redacción RPP, "La Oroya: DRTPE Declaró Ilegal La Huelga de Mineros de Chinalco," RPP Noticias, 2015, <https://rpp.pe/peru/junin/la-oroya-drtppe-declaro-ilegal-la-huelga-de-mineros-de-chinalco-noticia-907321>.

Aun cuando haya intentos de presión por parte del sindicato, la debilidad descrita continúa, más aún en coyuntura de pandemia. Así, por semanas varios dirigentes anunciaron la realización de una huelga el 16 de marzo de 2020 por motivos de incumplimiento del convenio colectivo, como la cobertura del EPS, la posibilidad de línea de carrera, la transparencia en las convocatorias de prácticas profesionales para familiares de trabajadores, etc.¹²⁴ Sin embargo, se inició la cuarentena a nivel nacional, cancelando toda posibilidad de acción colectiva y de impacto mediático. Desde entonces, el sindicato no ha vuelto anunciar ninguna medida de fuerza, salvo una paralización en mayo de 2020 que no tuvo mayor repercusión¹²⁵. Resulta sintomático que el sindicato, para su último convenio colectivo del 2021, no haya ejercido ningún mecanismo de presión a través de acciones colectivas, consiguiéndose un acuerdo entre partes.

Sobre los trabajadores subcontratados, se ha corroborado que en pocas empresas contratistas existen sindicatos¹²⁶. Cuando los hay, tienen efectos muy limitados, pues, como manifiestan los testimonios, existe un profundo temor de reclamar por un posible despido. A diferencia de lo sucedido en Shougang, no se vislumbró intentos de articulación entre trabajadores directos y contratistas. Junto a esta desarticulación, el modelo de “hotel minero” no genera nexos comerciales económicos entre trabajadores y población local, los cuales eventualmente podrían implicar ciertos vínculos de solidaridad. Lo anterior difiere con lo visto en Shougang, donde es posible observar sinergia entre trabajadores y población local.

Pero esta ausencia de conflictos no se relaciona únicamente a la debilidad sindical. También se basa en las mejores condiciones ofrecidas por esta empresa, al menos para los trabajadores de planilla. Si bien encontramos testimonios de alta carga laboral en los que se sienten maltratados, esto no termina por ser etiquetado como injusticia o explotación como en el caso de Marcona. Más aún, la mayoría de trabaja-

124 Radio Karisma, “Trabajadores de Minera Chinalco Se van a La Huelga.” Facebook Radio Karisma, 2020, <https://www.facebook.com/KarismaRadio/videos/189239949167168>.

125 Redacción Gestión, “Trabajadores de Minera Chinalco Anuncian Paralización Total Ante Nuevo Caso de Covid-19,” Diario Gestión, 2020, <https://gestion.pe/economia/empresas/coronavirus-peru-trabajadores-de-minera-chinalco-anuncian-paralizacion-total-ante-nuevo-caso-de-covid-19-nndc-noticia/>.

126 Miguel Angel Rojas, “La Representación Sindical y Las Relaciones Laborales En La Minera Chinalco, Morococha, 2015-2018” (Tesis de Licenciatura en sociología, Universidad Nacional del Centro, 2020), http://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12894/6125/T010_47473823_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

dores resaltaron la importancia de los altos niveles salariales en comparación con otras minas de la zona. Esta comparación hace notar que trabajar para Chinalco trae numerosas ventajas que terminarían calmando situaciones de potencial conflictividad. Esto explicaría por qué, aunque entre las operaciones con más huelgas en los últimos veinte años hay varias minas ubicadas en la misma zona que Chinalco, como Volcan, Argentum, Austria Duvaz o PanAmerican Silver, la dinámica de conflictividad en Chinalco no es una de alta intensidad.

Sin embargo, también debemos considerar prácticas empresariales que desincentivan la expresión de demandas y conflictos laborales. Por una parte, algunos entrevistados destacaron que, aunque existen espacios formales para reclamos, ocurren “malas miradas” o “comentarios amenazantes” cuando alguien se queja. Es importante notar que esto es una dinámica más bien común en el país, donde la sindicalización es inusual y los dirigentes sindicales enfrentan múltiples limitaciones para su trabajo¹²⁷.

Por otra parte, encontramos prácticas explícitas, vinculadas al hostigamiento a líderes sindicales. A mediados del 2016, Chinalco querelló por la vía penal a la junta directiva del SUTRAMCH por “difamar contra la buena reputación de la empresa”¹²⁸, luego de haber publicado diversos comunicados que llamaban a la acción colectiva. Según los testimonios, ello propició un cisma dentro de la junta directiva. Aunque fueron considerados culpables en agosto de 2019, en junio de 2021 fueron absueltos. Es importante notar que otras empresas multinacionales operando en Perú parecieron seguir este camino¹²⁹. Este tipo de prácticas de hostigamiento sindical, a través de la vía penal, es desgastante cuando dura años y produce divisiones internas que perjudican la capacidad de negociación del sindicato. Además, genera temor al reclamo y rechazo al sindicato en trabajadores ajenos a las dinámicas

127 Omar Manky, Trabajo y Sociedad. Estudios Sobre El Mundo Del Trabajo En El Perú (Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2017).

128 La Pasión por el Derecho, “Absuelven a Dirigentes Sindicales Querellados Por Publicaciones En Facebook Contra Empresa [Expediente 01936-2016],” 2021, <https://lpderecho.pe/absuelven-dirigentes-sindicales-querellados-publicaciones-facebook-expediente-01936-2016>.

129 Jorge Paucar, “Juez Absuelve a Dirigente Sindical: Backus Lo Había Denunciado Por Supuesta Difamación,” La Mula, 2021; O.I.T., “Casos Sobre Libertad Sindical. Caso n.2111,” in La Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza Del Perú (FTLFP) y La Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos Del Perú (FNTMMS, n.d., <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/sindi/casos/per/per200301.html>).

sindicales, como se percibe en entrevistas que califican a miembros del sindicato como “problemáticos”, o la acción sindical como “una pérdida de tiempo”.

Respecto de los trabajadores contratistas, tampoco encontramos críticas a sus condiciones de trabajo que les lleven a notar la necesidad de organizarse colectivamente. Tras buscar en múltiples bases de datos solo logramos registrar una noticia sobre la paralización por parte de trabajadores de una empresa constructora, exigiendo mejores salarios y alimentación en la obra en 2013, meses antes de que la mina iniciara sus operaciones¹³⁰.

Algunos trabajadores contratistas consideraron que recibían altos salarios en comparación a otros trabajos, y aunque un grupo comentó lo contrario, en un contexto de una economía dependiente y heterogénea, perciben que aceptar estas condiciones es mejor que enfrentarse a la economía informal. Pero, junto a esto, es importante considerar que sus contratos temporales hacen que cualquier intento de organización sea respondido con la pérdida del empleo.

Junto a esta dinámica de conflictividad laboral, es posible observar conflictividad local. Según la base de datos de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, entre 2012 y 2018 se registraron 12 conflictos en Chinalco; de los cuales solo 4 fueron protagonizados por trabajadores mineros, y los otros 8 por la población local, quienes demandan, generalmente, empleo en la mina. Esto se relaciona con las dinámicas históricas y de empleo de Morococha detalladas antes. La gran expectativa de empleo por el ingreso de Chinalco, si bien facilitó las negociaciones entre la localidad y la minera, enfrentó tres problemas específicos. Primero, el cambio de modelo de ciudad minera a hotel minero, el cual ha ido cambiando la dinámica demográfica y de empleo en la zona, abriendo la posibilidad de contar con mano de obra especializada foránea. Segundo, el traslado de la población de Morococha a la nueva ciudad de Carhuacoto, lo cual ha trastocado completamente la dinámica comercial¹³¹ volviendo menos rentable esas actividades

130 Defensoría del Pueblo, “Reporte de Conflictos Sociales 109” (2013), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-M.-de-Conflictos-Sociales-N-109-Mar-2013.pdf>.

131 T. Kennedy, “Un Cuento Chino?: A Case Study on Chinalco’s Relocation of Morococha in Peru.” (Tesis de Maestría en Política y Relaciones Internacionales, Peking University, 2019); Álvaro Cano, Diagnóstico Cualitativo de La Responsabilidad Social Corporativa En Toromocho y Las Bambas: Explorando Las Contribuciones a La Igualdad de Género y Al Desarrollo Económico Local. (CIES y CIUP, 2019).

económicas emergentes. Tercero, el nivel educativo no permite a los locales competir en un mercado más amplio quedándose en empleos temporales y menos especializados¹³².

A pesar de la disconformidad local, los conflictos no son tan intensos como en otros casos de gran minería. Posiblemente esto ocurre por las divisiones internas de la población ocurridas tras la negociación del reasentamiento, como explicó una autoridad local. Divisiones en torno a quienes aceptaban el reasentamiento y quienes no, en torno a pagos y quienes tenían derecho al mismo, terminaron quebrando la capacidad de organización de la zona.

Al ser poca la capacidad de acción sindical, las demandas laborales no se expresan demasiado, y los caminos de reparación no son evidentes como en el caso de Shougang. La principal vía de reparación se da a través de la negociación del convenio colectivo. Si bien el sindicato ha ido perdiendo fuerza, ha podido continuar con esas negociaciones. Un aspecto a destacar es que a partir de la tercera negociación colectiva (2019-2020), se creó el Comité de Asunto Laborales, el cual funciona como organismo paritario que resuelve controversias y reclamos sobre el cumplimiento del convenio colectivo; así como reclamos sobre algún punto específico previo acuerdo de las partes. Aunque algunos líderes sindicales alegan que este Comité no funciona adecuadamente¹³³, este constituye un espacio de diálogo y negociación.

Aunque sin peso significativo, también se encuentran las inspecciones laborales. Sobre Chinalco, se encontraron apenas tres resoluciones en segunda instancia de la SUNAFIL. De estas, destacamos el tiempo transcurrido desde el inicio de la inspección hasta el momento de la resolución. Por ejemplo, se realizó una inspección 3 meses después de ocurrido un accidente mortal, y la resolución en segunda instancia se publicó luego de 13 meses. Un tiempo largo de espera desincentiva el uso de esta vía de reparación. Además, las sanciones impuestas son pago de multas, mas no necesariamente el cambio de las condiciones de trabajo que posibilitaron la infracción. En esa línea, se recogió un testimonio que aseguraba que no dejan ser partícipe al sindicato de las diligencias de la SUNAFIL, lo cual desincentiva su uso y efectividad.

132 Gerardo Damonte, *Transformación de La Representatividad Política Local En Contextos Extractivos a Gran Escala En Los Andes Peruanos*, ed. Gerardo Damonte and Manuel Glave (GRADE, 2016).

133 Radio Karisma, "Trabajadores de Minera Chinalco Se van a La Huelga."

Una tercera vía de reparación sería el poder judicial, pero no encontramos evidencia sólida que detalle su uso, sino solo testimonios que reclamaban su lentitud para resolver demandas de los trabajadores. No se encontró evidencia de otras vías de reparación, como el Congreso o intervenciones del Ministerio de Trabajo. Ello se debería a la combinación entre una baja capacidad de acción sindical y a una efectiva política de recursos humanos y relaciones laborales.

Recomendaciones

A partir de dos hallazgos clave, relacionados con (i) la particularidad de las inversiones chinas en Perú (en comparación con otros países latinoamericanos) y (ii) la diferencia entre las experiencias de las empresas mineras en términos de sus relaciones laborales, las siguientes recomendaciones se dirigen a cuatro actores clave identificados a lo largo de este estudio.

Estado y Gobierno

1. Si bien siempre es posible considerar mejoras legales, un elemento que consideramos de alta prioridad es la aplicación de la legislación. Muchos de los testimonios recogidos para este informe se centraron en este punto: la necesidad de garantizar el cumplimiento de la ley. Para lograrlo, es necesario consolidar la capacidad del Estado para operar en múltiples niveles.
 - a. A nivel nacional, es necesario mejorar el sistema de inspección laboral (SUNAFIL) para que cuente con los recursos suficientes para realizar su labor.
 - b. A nivel regional, se trata de capacitar a quienes trabajan en las Direcciones Regionales de Trabajo. Además, nos encontramos con continuas críticas y desconfianza hacia la gestión política de estos espacios, que deberían profesionalizarse para cumplir adecuadamente con su labor.
 - c. Las municipalidades distritales, a pesar de no contar con oficinas o tareas especializadas en materia laboral, también podrían beneficiarse de la capacitación para que puedan cumplir un rol de supervisión y asesoramiento en caso de conflictos sociales.

2. Además de esto, parece clave, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia de Marcona, trabajar para evitar conflictos entre actores públicos. Esto implica no sólo la delimitación funcional de funciones y responsabilidades, sino también la formación de los empleados públicos para que conozcan los límites de sus obligaciones.
3. También recomendamos mejorar la forma en que los tribunales abordan los problemas laborales. Aunque se han producido algunos avances en este ámbito desde la implantación de la Nueva Ley de Procedimiento Laboral, recogimos testimonios sobre el uso del poder judicial para intimidar a los líderes de la sociedad civil lo que crearía precedentes preocupantes para la libertad sindical.
4. También parece esencial que el gobierno peruano aborde de manera integral los temas de inversión minera. Así, sugerimos que los conflictos laborales sean abordados junto con las discusiones sobre el capital humano, que a su vez se relaciona con los debates sobre educación y formación secundaria. Tampoco encontramos enfoques integrales para el encuadre de los problemas laborales y ambientales desde un Estado fragmentado.
5. Si bien todos los elementos mencionados están vinculados a las conclusiones de este informe, notamos que no son exclusivos de la naturaleza de la inversión china en el Perú. Por el contrario, estos factores son transversales y forman parte de la estructura que determina el funcionamiento de la inversión en general (pero especialmente de las inversiones extranjeras). Esto muestra la necesidad de pensar en estos temas de manera más estructural, asegurando la prevención de los conflictos laborales en general, y no sólo en las empresas chinas.

Empresas privadas

1. Las empresas privadas pueden mejorar su capacidad de coordinación con múltiples organismos públicos. Esto significa ir más allá de la utilización de estos organismos para emprender acciones legales. En cambio, podrían coordinar políticas relacionadas con la formación de capital humano o la mejora de la productividad de las empresas locales.

2. También es importante considerar la apertura de canales de reclamo directo a la empresa por parte de los trabajadores directos o de los contratistas. Esto podría mejorar la relación con los trabajadores que, temerosos de posibles represalias por parte de sus jefes inmediatos, no quieren presentar quejas por mal trato de sus supervisores o por problemas sistémicos en la relación laboral. La propuesta podría enmarcarse en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, que plantea la cuestión de la debida diligencia en materia de prevención de violaciones de los derechos humanos. (Cabe destacar que Chinalco es una de las empresas que más ha avanzado en este sentido, aunque Shougang también ha prestado atención a este tema en los últimos dos años).
3. Dado el crecimiento de las inversiones chinas, especialmente en el sector de la construcción, la coordinación entre las empresas privadas es cada vez más importante. La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) ha estado trabajando en un Código de Conducta para sus miembros, lo que supone un importante avance. Pero sería fundamental desarrollar políticas laborales específicas.
4. Finalmente, cabe destacar que, a diferencia de otras empresas globales que operan en el Perú, como las que gestionan las minas Antamina o Yanacocha, no hemos encontrado en los casos estudiados “Memorias de Sostenibilidad” que sigan pautas estandarizadas como las del “Global Reporting Initiative”. Si bien esto no asegura el cumplimiento de políticas laborales adecuadas, sí permite conocer y evaluar en detalle las políticas corporativas. Se trata de una posible base de referencia para medir los progresos realizados por los trabajadores y las comunidades locales.

Sociedad civil

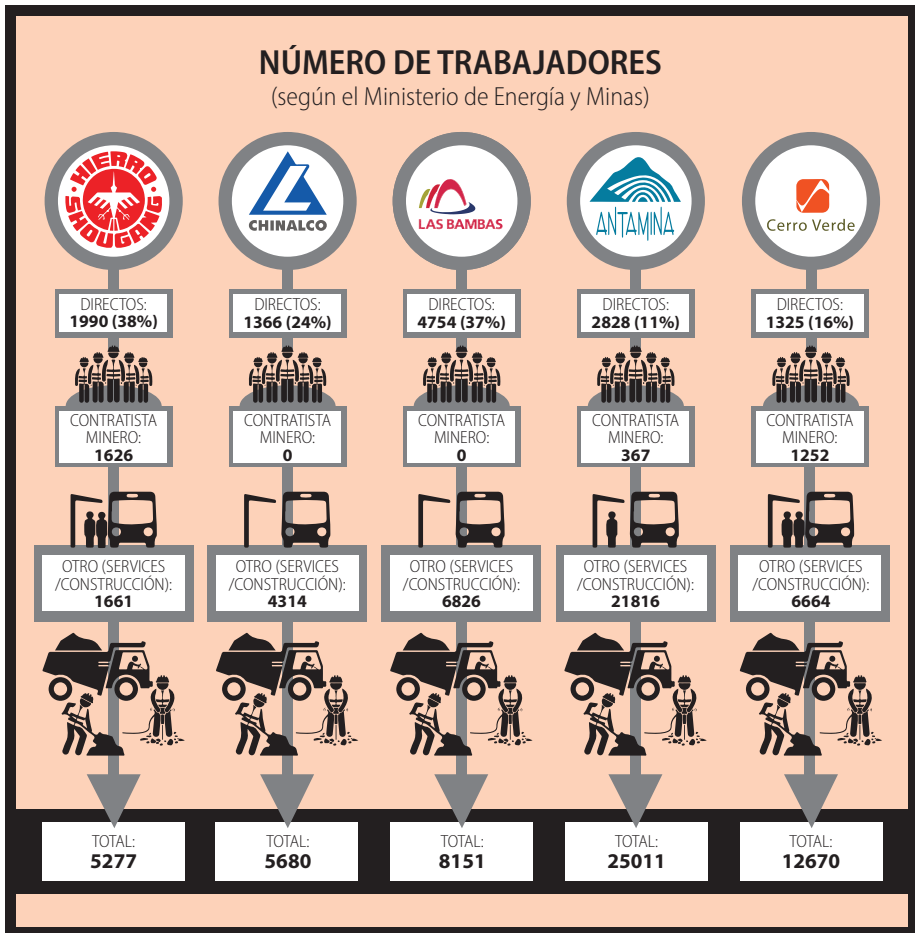
1. Al igual que en las secciones anteriores, aquí también destacamos la necesidad de adoptar una visión amplia de la dinámica de los conflictos laborales. Un elemento crítico que ha surgido a lo largo de los estudios presentados en este informe ha sido que las cuestiones laborales suelen estar entrelazadas con las demandas medioambientales o de desarrollo local.

2. También es importante observar no sólo las inversiones chinas -que, por supuesto, desempeñan un papel cada vez más importante en el país- sino también las condiciones estructurales más amplias. La nacionalidad del inversor parece ser menos relevante que el efecto país receptor en Perú, ligado a un Estado débil y una sociedad civil menos organizada que otros países de la región. A partir de aquí, podrían replantearse estrategias generales y ambiciosas.
3. En lo que respecta a las inversiones chinas en particular, parece fundamental seguir participando en foros como el “Examen Periódico Universal” de las Naciones Unidas. En este sentido, la experiencia más reciente incluye la aceptación por parte de China de 284 recomendaciones, varias de ellas relacionadas con aspectos de sostenibilidad y derechos humanos de las inversiones en proyectos de desarrollo e infraestructuras.

Sindicatos

1. En primer lugar, sostenemos que es fundamental reconocer las limitaciones de coordinación existentes en las organizaciones sindicales y, a partir de ello, trabajar para desarrollar mejores canales de comunicación.
 - a. En la parte superior, entre los sindicatos de empresa y las federaciones nacionales. En los estudios presentados aquí, encontramos poca evidencia de acciones organizadas entre estos actores, más allá de las actividades de solidaridad a través de comunicados de prensa.
 - b. En segundo lugar, es fundamental fortalecer la coordinación horizontal. Llama la atención la escasa capacidad de los sindicatos de las empresas para dialogar o, al menos, conocer la realidad de sus pares en otros contextos. La tecnología actual, unida a la posibilidad de mantener reuniones virtuales, podría facilitar acciones de diálogo sobre problemas comunes y, de forma más ambiciosa, acciones de solidaridad entre trabajadores.
 - c. También existen lagunas en la coordinación descendente, es decir, entre los sindicatos y los trabajadores no organizados, ya

- sean contratados directamente por la empresa o por sus subcontratistas.
- 2.** También parece crucial desarrollar una mayor coordinación más allá del lugar de trabajo. En este sentido, la experiencia de Shougang es muy rica, ya que ha conseguido articularse en múltiples ocasiones con la población local para ganar poder de negociación. Un reto pendiente para los sindicatos de otras empresas es emprender acciones que permitan conocer mejor la realidad de la población local para proponer agendas comunes.
 - 3.** Por último, es fundamental no abandonar -como se ha hecho hasta ahora- una visión global de los problemas encontrados localmente. Que sepamos, no ha habido ningún intento de reunir a los trabajadores de las diferentes empresas chinas que operan en la región. Esto permitiría conocer mejor los estilos de gestión dentro de las mismas, y conocer los casos de éxito o fracaso en la mejora de las condiciones de trabajo.





Shougang compró Hierro Perú en 1992. Opera en la ciudad costera de Marcona donde la mayoría de trabajadores vive con sus familias.

MARCONA



CONDICIONES LABORALES

Salarios menores al promedio de la gran minería.

Los trabajadores subcontratados o indirectos **no están organizados en sindicatos.**

No tienen acceso a vivienda: dependen de su empleador directo para tener alojamiento.








CORONAVIRUS

Shougang tuvo un **manejo de la epidemia inferior** al de otras empresas mineras.

El sindicato señala la **muerte de dos decenas de trabajadores** por causas relacionadas al coronavirus.

SINDICALIZACION, NEGOCIACION Y CONFLICTIVIDAD

El **50% de trabajadores** en planilla está **sindicalizado** (el doble del promedio del sector).

Shougang es la **empresa minera más conflictiva**. En 20 años tuvo **34 huelgas; 24 huelgas más que la segunda empresa más conflictiva.**

Los trabajadores contratistas enfrentan **represión policial** (movilizaciones del 2004, 2007 y 2015), **cierre de empresas y despido de dirigentes.**





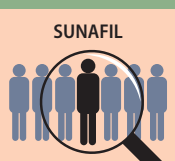

VÍAS DE REPARACIÓN

Autoridad Administrativa del Trabajo


Congreso de la República

SUNAFIL

Poder judicial: por incumplimiento de contrato, despidos arbitrarios o falta de pagos.

Embajada China: los trabajadores notan falta de voluntad para entablar diálogo.





CHINALCO

En 2007 Perú Copper vendió las acciones de su proyecto Toromocho, ubicado en el distrito de Morococha, a la empresa estatal china Chinalco. A fines del 2013, gran parte de la población de Morococha se trasladó a la ciudad de Carhuacoto (o Nueva Morococha). La zona sigue siendo minera, pero puede obtenerse mano de obra calificada no local.

MOROCOCHA **CARHUACOTO**




CONDICIONES LABORALES

Salarios superiores a la media en la zona.

Un trabajador de planilla gana entre 4,000 y 10,000 soles, mientras que un trabajador subcontratado recibe entre 1,100 y 2,500 soles.

La mayoría de trabajadores indirectos no tienen contratos estables.








Se cambiaron los sistemas de alojamiento y rotación del personal para evitar contagios entre los trabajadores.

CORONAVIRUS

A pesar de algunos conflictos al inicio, la situación se estabilizó hacia mediados de 2020.




SINDICALIZACION, NEGOCIACION Y CONFLICTIVIDAD

Tasa de sindicalización por debajo del 15% (muy abajo del sector minero en general)

Entre 2012 y 2018 se registraron 12 conflictos en Chinalco. 4 con trabajadores mineros y 8 con la comunidad.

Muy pocas empresas contratistas tienen sindicatos. Existe temor a ser despedidos.




VÍAS DE REPARACIÓN

Negociación del convenio colectivo.

MESA DE NEGOCIACION COLECTIVA



Comité de Asuntos Laborales.

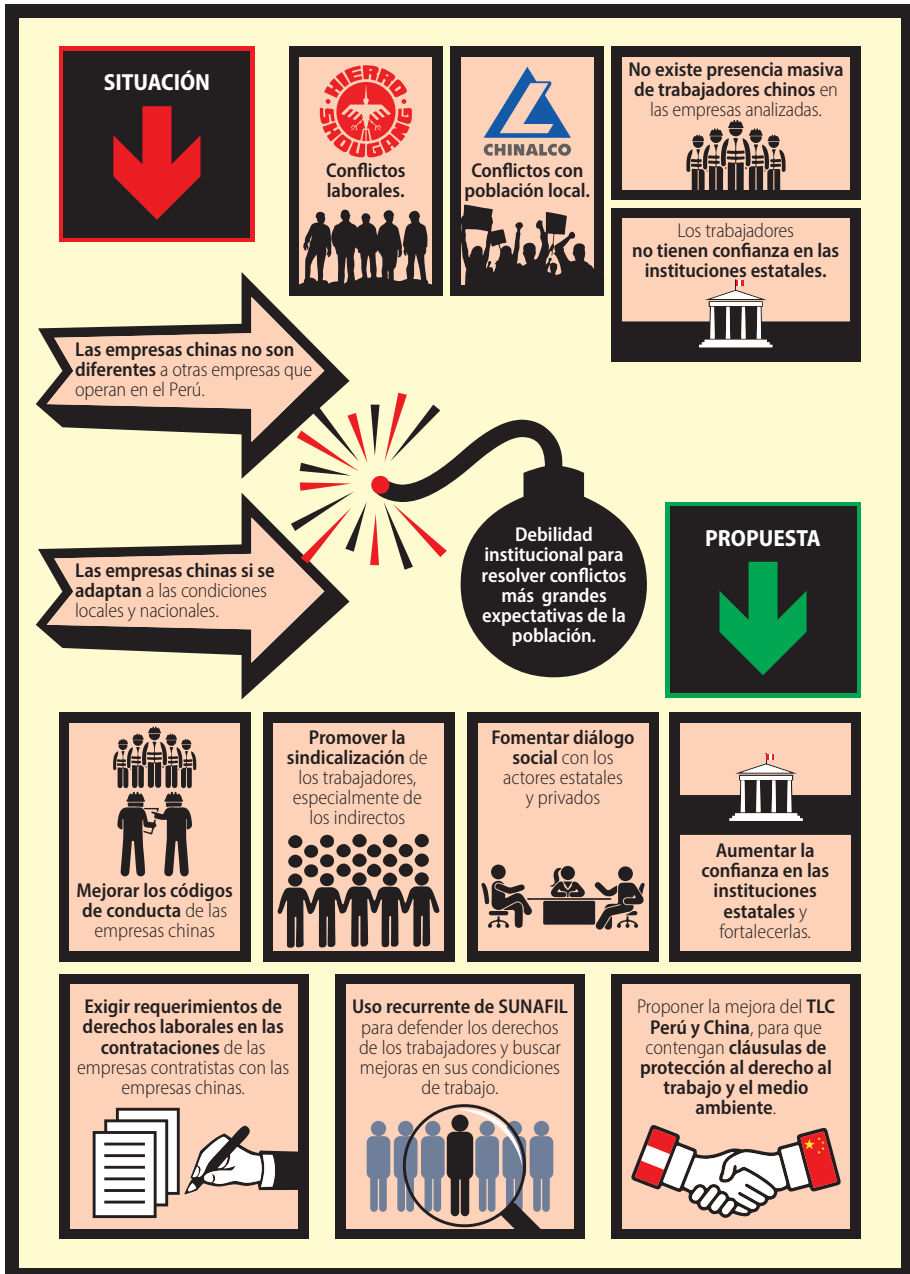
Embajada China: Los trabajadores notan falta de voluntad para entablar diálogo.






Inspecciones laborales: Chinalco tiene solo 3 resoluciones en segunda instancia de la SUNAFIL.



CAPÍTULO

2 Obligaciones Extraterritoriales del Estado Chino en el Contexto de Empresas y Derechos Humanos en el Perú

Introducción

Los compromisos de China respecto a la protección y respeto de los derechos humanos fuera de su territorio no se limitan a la aceptación de recomendaciones sugeridas por decenas de países en el Examen Periódico Universal (EPU). Tanto a nivel internacional como a nivel nacional, China se ha mostrado comprometida a mejorar el comportamiento de las empresas chinas que operan en el exterior. Específicamente, ha adoptado varios instrumentos relevantes de derecho internacional que atribuyen responsabilidad extraterritorial al Estado chino por las violaciones cometidas por las empresas chinas en el extranjero, como es el caso de Perú.

Ámbito internacional

En primer lugar, China no sólo ha votado a favor de las Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), de alcance universal, sino que también participó en su elaboración. Además, China es parte de una serie de tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos. En particular, cabe remarcar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual ratificó en el año

2001. Al interpretar el sentido y alcance de estas normas, los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados y la Observación General N.º.24 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en el contexto de actividades empresariales, reconocen e imponen obligaciones extraterritoriales a los estados en el área de derechos económicos, sociales y culturales:

*“Todos los Estados poseen obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, **tanto en sus territorios como extraterritorialmente**”* (Principios de Maastricht, párrafo 3).

*“El Pacto (**PIDESC**) establece obligaciones concretas de los Estados partes en tres niveles: respetar, proteger y dar efectividad. Esas obligaciones se aplican tanto a las situaciones que se producen en el territorio nacional como a las situaciones que tienen lugar **fuera del territorio nacional** sobre las que los Estados partes pueden ejercer un control”* (Observación General, N.º.24, párrafo 10).

Hay que añadir que las obligaciones extraterritoriales de los estados se extienden a las violaciones de derechos humanos cometidas por las empresas domiciliadas en su territorio que operan fuera de éste:

*“Los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para prevenir las vulneraciones de los derechos humanos en el extranjero **por empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción** (ya se hubieran constituido con arreglo a su legislación o tuvieran su sede social, administración central o domicilio comercial principal en el territorio nacional)”* (Observación General N.º.24, párrafo 26).

En base a los Principios de Maastricht y la Observación General N.º.24 puede atribuirse responsabilidad internacional al Estado chino por las vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales cometidos por las empresas chinas, como Shougang o Chinalco, que operan en el Perú.

En adición a lo anterior, China es parte de los más relevantes instrumentos internacionales adoptados para la protección del medio ambiente¹³⁴ (protegido además por el artículo 12 del PIDESC, de aplicación extraterritorial), como son: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente; la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; o el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.

En materia laboral, además de los artículos 6, 7 y 8 del PIDESC de aplicación extraterritorial, China ha ratificado cuatro de los ocho Convenios de la Organización Internacional del Trabajador (OIT) relativos a los derechos fundamentales de los trabajadores, 12 Convenios de gobernanza y 13 Convenios de carácter técnico. Como se comentó anteriormente, Perú ha atraído inversión y empresas chinas a costa de reducir los derechos laborales de la población local. En los casos de Shougang y Chinalco destacan una serie de precarias prácticas laborales: impago de vacaciones y horas extra, desigualdad salarial, falta de un periodo de descanso debido, falta de seguridad e higiene en el trabajo, amenazas y hostigamiento, incumplimiento de los convenios de negociación colectiva, etc.

Carácter estatal de las empresas chinas

Asimismo, es importante enfatizar el carácter estatal de las empresas chinas que operan en el Perú. Shougang y Chinalco son empresas estatales, lo cual implica que el Estado chino en cierta medida ejerce influencia y/o control respecto a las operaciones de estas empresas en Perú.

En este sentido cabe citar los párrafos 9 y 12 de los Principios de Maastricht:

“Los Estados poseen obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales en cualquiera de las siguientes circunstancias:

*a) situaciones sobre las que **ejercen autoridad o control efectivo,***

134 En octubre del año 2021, el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible fue reconocido por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU exhortando a todos los Estados, incluyendo a China (que se abstuvo en dicha votación) a trabajar juntos, en conjunto con otros actores, para implementarlo.

independientemente de si tal control es ejercido en conformidad con el derecho internacional”.

“La responsabilidad del Estado se extiende a: a) actos y omisiones de actores no estatales que actúan por instrucciones o bajo la dirección o el control del Estado en cuestión”.

En el mismo sentido, los párrafos 11 y 33 de la Observación General N°.24 disponen respectivamente que:

*“Los Estados partes pueden ser **directamente responsables** de la **acción o inacción de las entidades empresariales**: a) si la empresa de que se trate actúa, de hecho, **siguiendo las instrucciones de ese Estado parte o bajo su control o dirección** al realizar el comportamiento en cuestión, como puede suceder en el contexto de los contratos celebrados por las autoridades públicas”.*

*“En cumplimiento de su deber de proteger, los **Estados partes también deben pedir a las empresas que hagan todo lo posible** por asegurar que las entidades en cuya conducta pueden influir, como las filiales (incluidas todas las entidades empresariales en que hayan invertido, ya se hayan constituido con arreglo a la legislación del Estado parte o de otro Estado) o los socios comerciales (como los proveedores, los franquiciados y los subcontratistas) **respeten los derechos consagrados en el Pacto (PIDESC)**”.*

De acuerdo con lo señalado, se puede atribuir responsabilidad internacional al Estado chino por las vulneraciones de derechos humanos cometidos por las empresas chinas Shougang y Chinalco.

Lo dicho en el párrafo anterior puede verse reforzado por lo dispuesto en el 4º principio y la página 8 de los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de la ONU, respectivamente:

*“Los **Estados deben adoptar medidas adicionales** de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía”.*

“Cuando una empresa está controlada por el Estado o cuando sus actos pueden atribuirse por alguna otra razón al Estado, una violación de los derechos humanos por esta empresa puede implicar una violación de las obligaciones conforme al derecho internacional del propio Estado”.

Aunque los Principios Rectores no tienen carácter vinculante, el Consejo de Derechos Humanos aprobó dichos Principios con el apoyo unánime de todos los gobiernos, incluyendo el chino. Además, en su Plan de Acción de Derechos Humanos (2016-2020), China manifestó su voluntad de alentar a las empresas chinas que operan en el extranjero a tener una conducta socialmente responsable y respetar las leyes del país donde operan. Ordenamiento jurídico que, en el caso peruano, incluye con rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Perú¹³⁵.

Más recientemente, en su último Plan de Acción de Derechos Humanos (2021-2025), China ha alentado a las empresas chinas a cumplir con los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos de la ONU en su comercio exterior e inversión.

No solo eso, China ha expresado su voluntad a favor de un tratado de empresas y derechos humanos vinculante para empresas transnacionales¹³⁶. Y asimismo, votó pragmáticamente a favor de la Resolución de Noruega que pretendía implementar los Principios Rectores y la Resolución de Ecuador que aspiraba a establecer un tratado en empresas y derechos humanos¹³⁷. Como puede verse China se ha mostrado partidaria de regular el comportamiento de las empresas chinas que operan en el extranjero, aunque ello no haya sido plasmado aun en ningún tratado internacional de carácter vinculante.

135 Constitución Política del Perú, artículo 55: “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Cuarta Disposición Final: “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.”

136 Cernic, Jernej Letnar, “RECONCILING BUSINESS AND HUMAN RIGHTS IN CHINA (Journal of the Indian Law Institute, 2016), 135-159, https://www.jstor.org/stable/45163273?seq=1#metadata_info_tab_contents

137 Ibid

El deber de cooperar

Igualmente, se puede exigir al Estado chino responsabilidad por haber infringido el deber de cooperar con Perú para garantizar la plena efectividad de los derechos humanos en relación a las operaciones de las empresas mineras chinas en el Perú. De acuerdo con el art 2.1 del PIDESC:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

La Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, en la que China se muestra positivamente muy activa, y los Principios Rectores también manifiestan el deber de los Estados de cooperar entre sí para salvaguardar los derechos humanos. Dada las debilidades del sistema peruano para implementar estos derechos, se podría exigir al Estado chino responsabilidad por las violaciones de derechos humanos cometidas por las empresas chinas en el Perú. Por ejemplo, en cumplimiento de sus deberes de debida diligencia y de cuidado, el Estado chino podría haber llevado a cabo labores de monitoreo o supervisión de derechos humanos o garantizar el cumplimiento de los convenios de negociación colectiva celebrados entre sus empresas y los sindicatos respectivos.

Precedentes de cláusulas sociales y ambientales en acuerdos comerciales de China con terceros países

En el último informe de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) sobre políticas públicas de Conducta Empresarial Responsable (CER) del Perú, la OCDE alienta a Perú a tomar un papel más proactivo respecto de la inclusión de consideraciones de CER en acuerdos comerciales y de inversión¹³⁸.

138 OCDE, “Estudios de la OCDE sobre políticas públicas de conducta empresarial responsable, Perú”, 2020,76.

La inclusión de cláusulas relativas a la CER en dichos acuerdos permitirá a Perú: en primer lugar, crear condiciones propicias para sus políticas públicas en materia de CER y/o fortalecerlas; en segundo lugar, ayudar a las empresas a cumplir con los principios y estándares de CER y a adoptar prácticas de CER; en último lugar, facilitar el acceso a la reparación para las víctimas de impactos negativos¹³⁹.

Los acuerdos comerciales y los tratados de inversión firmados por el Perú con terceros países muestran una gran diversidad respecto al contenido y alcance de las cláusulas CER¹⁴⁰. La adopción de este tipo de cláusulas es una práctica muy reciente y aún hay un amplio margen de mejora. De hecho, se ha registrado un número muy reducido de casos relativos a la aplicación de compromisos relacionados con la CER¹⁴¹. El Gobierno peruano debería adoptar acciones más coordinadas y consistentes en cuanto a la aplicación de políticas públicas de CER. Por ello, es importante que Perú deje de aceptar cláusulas diseñadas por otros países y adopte compromisos CER en sus acuerdos comerciales y de inversión de una forma más coherente de acuerdo con sus intereses y objetivos nacionales¹⁴². De esta forma, se reduciría la incertidumbre jurídica respecto a las cláusulas de estos acuerdos y podría garantizarse su plena implementación. Perú ya ha demostrado su capacidad para incluir sus intereses en acuerdos comerciales con terceros países. Existen disposiciones destinadas a proteger a las minorías y a los grupos étnicos desfavorecidos en casi todos los acuerdos comerciales concluidos por el Perú¹⁴³.

Asimismo, en el acuerdo comercial entre la Unión Europea, Colombia, Ecuador y Perú se incluyen disposiciones de alto alcance que garantizan la protección de los derechos humanos, así como compromisos sobre derechos laborales y protección ambiental. En el apartado relativo a “Comercio y Desarrollo Sostenible” las partes se comprometen a “promover las mejores prácticas empresariales relacionadas con la responsabilidad social corporativa”¹⁴⁴.

Adicionalmente en los acuerdos comerciales entre los Estados Uni-

139 Ibid

140 Ibid, 74.

141 Ibid.

142 Ibid.

143 Ibid, 76.

144 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621834/EPRS_STU\(2018\)621834_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621834/EPRS_STU(2018)621834_ES.pdf)

dos y Perú¹⁴⁵ y Canadá y Perú¹⁴⁶ se incluyen cláusulas laborales y medioambientales.

Dado el hecho de que China es el primer socio de Perú en términos de importación y exportación¹⁴⁷, sería muy importante para el Estado peruano incluir cláusulas ambientales y sociales. Dichas cláusulas podrían incorporarse al acuerdo de libre comercio firmado por Perú y China en el año 2009 con el objetivo de proteger las vulneraciones de derechos humanos de las comunidades locales, como las ocurridas en los casos de Chinalco y Shougang.

No sería la primera vez que China incluye cláusulas sociales y medioambientales en un acuerdo comercial y/o de inversión con terceros países. Aunque aún está pendiente de ratificación, en diciembre del año 2020, China y la Unión Europea (UE) anunciaron el cierre de las negociaciones de un acuerdo de inversiones en el que se incluyen cláusulas ambientales y sociales. En particular, en la sección IV sobre “Inversión y Desarrollo Sostenible” de dicho acuerdo, se pueden encontrar disposiciones relativas a la responsabilidad social corporativa (Art.2):

“Las Partes reconocen la importante contribución de la Responsabilidad Social Empresarial o la Conducta Empresarial Responsable para fortalecer para fortalecer el papel decisivo de la inversión en el desarrollo sostenible, y de esta manera contribuir a los objetivos de este Acuerdo”.

“Cada Parte acuerda promover prácticas comerciales responsables, incluso fomentando la adopción voluntaria de prácticas pertinentes por parte de las empresas, teniendo en cuenta las directrices y los principios reconocidos internacionalmente, como el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales”.

145 Tratado de Libre Comercio (TLC) Perú- Estados Unidos: Capítulo 17 relativo a cláusulas laborales y capítulo 18 relativo cláusulas medioambientales.

146 Tratado de Libre Comercio (TLC) Perú Canadá: Capítulo 16 relativo a disposiciones laborales y capítulo 17 relativo a disposiciones medioambientales.

147 Ibid, 66.

También es importante señalar la subsección 2: “Inversión y Medio Ambiente” y la subsección 3: “Inversión y Trabajo”:

*“Cada Parte procurará garantizar que sus leyes y políticas prevean y alienten **altos niveles de protección ambiental/laboral** y se esforzará por seguir mejorando esas leyes y políticas y sus niveles subyacentes de protección”.*

*“Las Partes reconocen que es **inapropiado** fomentar la inversión **debilitando o reduciendo los niveles de protección otorgados en sus leyes ambientales/laborales internas**”.*

Sin embargo, el acuerdo comercial entre China y la Unión Europea no es el único que contiene cláusulas sociales y medioambientales. En el capítulo XIII del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre China y Chile, en vigor desde el año 2006, las partes se comprometen a cooperar en el ámbito laboral, de seguridad social y medioambiental. Así lo dispone el artículo 108 del ALC:

*“Las Partes intensificarán su comunicación y cooperación en el **ámbito laboral, de seguridad social y medioambiental**, a través del **Memorándum de Entendimiento sobre Trabajo y Seguridad Social y del Acuerdo de Cooperación Medioambiental** entre las Partes”.*

Asimismo, en el tratado de libre comercio celebrado entre China y Costa Rica, el cual entró en vigor en el año 2011, existen dos memorandos de entendimiento y cooperación para regular las relaciones de cooperación en materia laboral y en materia ambiental entre ambos países. Aunque estos memorandos no forman parte del TLC, su objetivo consiste en establecer un marco adecuado para la cooperación intergubernamental dirigida a fortalecer la protección de los derechos laborales y del medio ambiente entre ambos países¹⁴⁸.

Perú también ha firmado un memorando de entendimiento en materia de trabajo y seguridad social, sin embargo, al igual que ocurre con Chile y Costa Rica, estos países deben aspirar a establecer cláusulas

148 Comisario de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX), Documento Explicativo: Tratado de Libre Comercio Costa Rica-China, Anexo: Memorandos de Entendimiento y Cooperación Laboral y Ambiental entre las autoridades competentes de Costa Rica y China, 154-158.

más concretas y efectivas para regular, sobre todo, la conducta de las empresas chinas en materia social y medioambiental. El artículo 162 del TLC de Perú y China parece insuficiente en cuanto a protección medioambiental se refiere, ya que se limita al área forestal. Tampoco debería descartarse la posibilidad de que los Gobiernos de Latinoamérica, que quieran fortalecer sus cláusulas sociales y medioambientales, aúnen esfuerzos para negociar como bloque con China. Como se ha comentado anteriormente, Colombia, Ecuador y Perú han firmado conjuntamente un acuerdo con la Unión Europea donde se incluyen cláusulas sociales y ambientales.

El acuerdo de inversiones entre China y la Unión Europea es un buen ejemplo de cómo regular de forma más concreta la conducta de las empresas que operan en el extranjero. En las disposiciones de dicho acuerdo se hace expresamente referencia al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos o las directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, instrumentos a los cuales Perú también se ha sumado en los últimos años. Siendo parte de dichas directrices, sería oportuno que Perú incorporarse estos instrumentos y/o similares en sus acuerdos comerciales con terceros países, y, por ende, proteja y refuerce los derechos de la población peruana y su medio ambiente.

Ámbito nacional

No sólo a nivel internacional, sino que también a nivel nacional China se ha mostrado bastante proclive a mejorar el comportamiento medioambiental, laboral y social de las empresas chinas. Así, ha establecido una serie de lineamientos (voluntarios) sociales y ambientales cuyo fin es orientar las operaciones de las empresas chinas en el exterior. Estos lineamientos invitan a aplicar la legislación internacional y nacional pertinentes y respeto del marco jurídico del país anfitrión a fin de garantizar la responsabilidad social corporativa de las empresas chinas.

Como ejemplo de ello, pueden citarse los Lineamientos de Responsabilidad Social de Inversiones Mineras en el Extranjero (2014), emitidos por la Cámara de Comercio e Importadores y Exportadores de Metales,

Minerales y Químicos Minería China (CCCCMC)¹⁴⁹. Estas directrices establecen que: las empresas deben observar los Principios Rectores de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) sobre empresas y derechos humanos durante todo el proyecto minero; deben respetar los derechos humanos y cumplir con los 8 Convenios de la OIT relativo a los derechos fundamentales de los trabajadores; respetar a las partes interesadas, empleados y comunidades locales; asegurar empleo imparcial y justo basado en contratos de trabajo y requisitos laborales; pagar horas extra de trabajo; asegurar que el empleado no sea sujeto a abuso mental o verbal, coerción o intimidación o de amenaza al trabajador y a sus familiares, etc.

Otras directrices de importancia en el contexto de empresas chinas operando en Perú son: los Lineamientos sobre Protección Ambiental en la Inversión y Cooperación Externa (2013); los Lineamientos Chinos para la Debida Diligencia en las Cadenas Responsables de Suministro de Materiales (2015); las Directrices Internacionales para el Desarrollo de Infraestructura Sostenible (2016); y la Iniciativa de Gestión de Riesgos Ambientales para la Inversión de China en el Extranjero (2017).

149 Cámara de Comercio e Importadores y Exportadores de Metales, Minerales y Químicos Minería China, Lineamientos sobre Responsabilidad Social en la Inversión Minera China en el Extranjero (2014).



Conclusiones

Este estudio da cuenta de la importancia de situar los casos de estas empresas en sus contextos históricos-demográficos, así como tomar en cuenta diferencias en las capacidades organizativa y movilizadora de los actores sindicales y entre las empresas chinas. Shougang y Chinalco permiten entender la importancia de estos aspectos para romper con miradas basadas en el sentido común sobre las condiciones laborales en empresas chinas.

Un primer elemento que llama la atención es que casi todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en notar que las empresas chinas no se comportan de manera diferente a las peruanas o de otros países. Esto encontraría evidencia en los casos presentados: mientras Shougang parece comparable a empresas como Southern (mexicana) o Buenaventura (peruana), Chinalco tiene prácticas laborales parecidas a minas con altos estándares como Yanacocha o Cerro Verde. Los gerentes de las empresas analizadas suelen ser peruanos que se han desempeñado antes en otras mineras. Son actores locales que, al ser contratados por las empresas chinas, repetirían dinámicas más peruanas que “chinas”.

Además, tanto las empresas chinas como las manejadas por el Norte Global acaban enfrentando problemas similares en el país, vinculados a la débil institucionalidad para resolver conflictos, o a las expectativas que tiene una población sin acceso a servicios básicos con la llegada de grandes inversiones. Sobre los conflictos, las respuestas de las empresas estudiadas, sin ser perfectas, no parecen condecirse con miradas que, de forma prejuiciosa, asumen que las empresas chinas no están acostumbradas a huelgas ni a brindar adecuadas condiciones de

trabajo. En todo caso, lo están tanto como sus pares peruanos, si tomamos en cuenta conflictos ocurridos en el país recientemente.

Más aún, el contraste entre Shougang y Chinalco deja enfatizar que el Estado chino presenta variaciones dependiendo de si la empresa es del gobierno central o de uno regional. Como señala Gonzales Vicente, “Shougang es un ejemplo de cómo las empresas estatales que no están cerca del gobierno central de China pueden no cumplir con el enfoque de política exterior de China de no intervención en los asuntos soberanos de los países anfitriones. [...] Shougang ha disfrutado de una relativa independencia administrativa y financiera”¹⁵⁰. En las entrevistas, empleados, académicos y organizaciones de derechos humanos destacaron esta diferencia. Como un activista anotó, firmas como Chinalco buscan prevenir que los conflictos lleguen a los medios, y cuando ocurre, actúan con prontitud. Esto no es necesariamente el caso de Shougang.

A su vez, los casos muestran aprendizajes y adaptación en el tiempo. Shougang ingresó en los 90s, sin experiencia previa sobre el país. Chinalco, en cambio, ingresó en los 2000s, con más información sobre Perú, en un momento en donde el gobierno central chino estaba decidido en aplicar su estrategia Go Global, mostrando conductas más cercanas a empresas del Norte Global. Ello es clave para la adquisición de mejores recursos y habilidades organizativas. Como señala Gonzales Vicente sobre las inversiones que se iniciaron en este contexto, las empresas estatales chinas “muestran comportamientos similares a otras empresas transnacionales [en América Latina] [...] [y] no aportan ninguna característica nueva a los conflictos de extracción a nivel local”¹⁵¹. También es clave considerar las dinámicas locales, en términos, por ejemplo, de tradiciones de lucha que surgen en cada espacio: la capacidad de negociación sindical de los obreros en cada caso es bien diferente, lo que sin duda afecta también las dinámicas laborales.

En contraste con África, encontramos que las empresas analizadas no han contratado masivamente trabajadores chinos para puestos no ge-

150 Gonzalez Vicente, Ruben, “The Developmental Impact of China’s Investment in South America’s Extractive Industries” Master Thesis, Department of Asian and International Studies, City University of Hong Kong

151 Gonzalez Vicente

renciales. También notamos que la nacionalidad de la empresa no se ha presentado como un elemento movilizador ni politizador, a diferencia del caso africano¹⁵². Esto es una tendencia común en la región¹⁵³. Dos elementos centrales parecen explicar estas dinámicas. Primero, la forma de inserción de las inversiones chinas. Como mencionamos, en algunos países de la región, estas inversiones ingresaron a través de préstamos, dando al inversor mayor margen de negociación frente al país receptor. Esto crearía oportunidades para decidir sobre la mano de obra a contratar. Es el caso de Venezuela, donde hubo quejas sobre la presencia de un centenar de trabajadores chinos en puestos que deberían haber sido para locales en 2016¹⁵⁴, y el de Ecuador donde trabajaron 900 trabajadores chinos junto a más de 3,000 ecuatorianos en proyectos de infraestructura¹⁵⁵.

Segundo, el sector en el que se realizan estas inversiones es fundamental. Encontramos evidencia de trabajadores chinos llegando a grandes proyectos de construcción -aparte de los casos mencionados, también en Guatemala¹⁵⁶, donde 79 trabajadores fueron agredidos por trabajadores locales, así como en Surinam y Guyana¹⁵⁷. Además del sector construcción, esto también parece ocurrir en la manufactura, especialmente por el tipo de nuevas tecnologías utilizadas. En México, Huawei y Sinatex (empresa textil) habrían utilizado trabajadores chinos altamente especializados en sus procesos de producción¹⁵⁸.

Perú no cumple con ninguno de estos factores. Por un lado, la inversión china es directa y no a través de préstamos. Por otro lado, la inversión en el sector minero no ha demandado trabajadores especializados, en parte porque esta industria tiene una larga experiencia en el país: en las entrevistas, varios de los trabajadores habían trabajado en el sec-

152 Hagan Sibiri, "The Emerging Phenomenon of Anti-Chinese Populism in Africa: Evidence from Zambia, Zimbabwe and Ghana," *Insight on Africa* 13, no. 1 (2021): 7-27.

153 International Labor Organization, *Efectos de China En La Cantidad y Calidad Del Empleo En América Latina: México, Perú, Chile y Brasil* (ILO, 2018), 35, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/americas/-/ro-lima/documents/publication/wcms_648520.pdf.

154 Aporrea-Agencias, "Trabajadores piden a empresa china 'Citic Construction' que contrate personal venezolano" <https://www.aporrea.org/trabajadores/n301527.html>

155 El Comercio, "Central Coca-Codo Sinclair registra un avance del 22%", <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/central-coca-codo-sinclair-registra.html>

156 La Hora, "Después de agresión, 79 chinos serán expulsados" <https://lahora.gt/hemeroteca-lh/despues-de-agresion-79-chinos-seran-expulsados/>

157 Ellis, *China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*. Pp.51-78

158 International Labor Organization, "Efectos de China En La Cantidad y Calidad Del Empleo En América Latina: México, Perú, Chile y Brasil".

tor antes de incorporarse a empresas chinas. Esto, sin embargo, podría cambiar en el mediano plazo, a medida que se diversifique la inversión china. Así, aunque el número de trabajadores chinos con contrato en el país en 2021 fue de solo 2.349, este fue el tercer grupo, después de venezolanos (51.202) y colombianos (3.599)¹⁵⁹. Además, después de los venezolanos, el grupo de trabajadores extranjeros que más ha crecido desde 2013 ha sido el de los chinos: un crecimiento del 165%, muy superior al de los chilenos (21%) o colombianos (93%). Esta cifra puede aumentar a medida que las empresas chinas entren a los sectores de construcción o energía.

En la incorporación de trabajadores chinos al mercado laboral, las leyes no parecen jugar un rol crucial (más allá de delimitar salarios y derechos). En México la tasa máxima de trabajadores extranjeros es del 10% y, sin embargo, hay casos en los que se supera el umbral¹⁶⁰. Y si miramos los casos aquí estudiados, los trabajadores chinos apenas alcanzan el 5% según nuestras entrevistas, cuando en Perú hasta el 20% de la nómina pueden ser extranjeros¹⁶¹. De ahí que el capital humano disponible jugaría un papel muy importante en el sector minero.

Cabe notar que, además de los problemas mencionados, destaque la poca confianza hacia las instituciones estatales. De hecho, en América Latina, el Perú es el país en el que la población tenía menor confianza en sus instituciones¹⁶². No sorprende, entonces, que un informe emitido a la Unión Europea se denunciaba que “el sistema de inspección laboral apenas alcanzaba una cobertura del 20,09% de la demanda inspectiva total”¹⁶³. Frente a esta situación, los mecanismos de remediación desde el Estado enfrentan varias limitaciones.

159 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, “Boletín de Contratos Vigentes de Extranjeros I Semestre 2021 Nivel Nacional”, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2570238/_Bolet%C3%ADn_Extranjeros_2021-I_PE.pdf

160 International Labor Organization, “Efectos de China En La Cantidad y Calidad Del Empleo En América Latina: México, Perú, Chile y Brasil”.

161 CMS-Law, Tax, Future. “Contratación de Trabajadores Extranjeros”, <https://cms.law/es/per/publication/contratacion-de-trabajadores-extranjeros#:~:text=Para%20contratar%20a%20un%20personal,del%20total%20de%20la%20planilla.>

162 Antonio Estella de Noriega, “Confianza Institucional En América Latina: Un Análisis Comparado,” Documentos de Trabajo (Fundación Carolina): Segunda Época, no. 34 (2020): 1.

163 Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, Responsable de la Edición: Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos, and con la colaboración de 11.11.11, Queja Contra El Gobierno Peruano Por Falta de Cumplimiento de Sus Compromisos Laborales y Ambientales Previstos En El Acuerdo Comercial Entre Perú y La Unión Europea (Julio Acuña Velásquez, 2017), https://www.redge.org.pe/sites/default/files/Publicación_QUEJA_TLC_UE-Perú_2017.pdf.

El diálogo con organizaciones de la sociedad civil no parece estar contemplado desde las empresas chinas, pues se espera que sea el gobierno doméstico quien se encargue¹⁶⁴. En nuestras entrevistas con asesores legales y líderes de la sociedad civil se notó el poco interés de la Embajada China o de actores de este país para crear espacios de diálogo o de impulso al desarrollo sostenible. Frente a ello, cabe destacar que el sindicato de obreros de Shougang reclamaba, igual que organizaciones de la sociedad civil peruana, revisar el TLC suscrito entre Perú y China, “a fin de que contengan cláusulas de protección al derecho al trabajo y el medio ambiente” (Boletín Sindical 18,2021). Quizá este sea un marco también adecuado para el desarrollo de mejores relaciones laborales, al menos para diversificar estrategias. Es importante notar, sin embargo, que este tipo de acuerdos no logran mucho si es que no existe, a nivel del Estado peruano, alguna capacidad para hacer cumplir acuerdos.



De acuerdo con el derecho internacional y nacional chino (lineamientos voluntarios), al Estado chino se le podría atribuir responsabilidad por incumplir sus obligaciones extraterritoriales de derechos humanos fuera de su territorio. En particular, el Estado chino debe garantizar que las empresas domiciliadas en su territorio, especialmente si son empresas estatales chinas, cumplan con sus obligaciones de derechos humanos en sus operaciones en el extranjero.

Además, dadas las debilidades del Estado peruano para implementar los derechos humanos en el Perú, al Estado chino se le podría atribuir responsabilidad por no cumplir con el deber de cooperar con el Estado peruano para salvaguardar los derechos humanos de los trabajadores mineros y comunidades locales.


China no sólo ha ratificado tratados internacionales de derechos humanos cuya aplicación, de acuerdo con los Principios de Maastricht y la Observación General N°.24 del CDESC, es extraterritorial, sino que también ha demostrado su voluntad de promover los Principios Rec-

164 Shapiro, Vecino, and Li, “Exploring China’s State-Led FDI Model: Evidence from the Extractive Sectors in Latin America”; Sanborn, “China Inc., Las Industrias Extractivas y El Perú: Un Estudio Exploratorio.”

tores entre las empresas chinas que operan fuera de China, así como de crear un tratado vinculante sobre empresas y derechos humanos.

Por todo lo anterior y tras más de 10 años de la firma del TLC entre Perú y China, es recomendable que el Estado peruano reactive sus negociaciones con China y exija al Estado chino la inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en su TLC, a fin de mejorar la conducta de las empresas chinas, como Shougang y Chinalco, en el Perú.





La participación de empresas chinas en sectores estratégicos de la economía peruana, facilitada por el acuerdo comercial entre ambos países, constituye un elemento de trascendental importancia para el desarrollo económico y social de nuestro país, al vincular diversas etapas de las cadenas globales de suministro donde la industria china juega un rol medular, a lo que se suma el impacto sociolaboral y socioambiental que genera en los territorios donde éstas se asientan.

En este contexto, el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (Perú EQUIDAD) y el Centro de Solidaridad (Solidarity Center) ponen a disposición de las autoridades de ambos países, de las organizaciones sindicales involucradas, de organizaciones no gubernamentales, de los medios de comunicación e instituciones académicas, el presente estudio que aborda la problemática de las inversiones chinas en el Perú.