

Особенности развития горнодобывающей промышленности в Аргентине: защита окружающей среды и интересы международных корпораций

Аннотация

В статье анализируются правовые и институциональные условия, которые были созданы в Аргентине для инвестирования иностранного капитала в горнодобывающую промышленность. И ставится вопрос о том, насколько эффективно защищены природа и интересы местного населения при развитии горной индустрии, особенно в местах, где ведется добыча полезных ископаемых международными корпорациями.

Ключевые слова: горнодобывающая промышленность, добыча полезных ископаемых, экономика, окружающая среда, развитие.

Автор

Элизабет Мёле

Бакалавр факультета экологии,
магистр факультета государственной политики
Университета Сан-Мартин
(Буэнос-Айрес, Аргентина)



В отличие от других стран региона Аргентина никогда не была горнодобывающей страной. Но в 90-е гг. XX в. внедряются новые способы добычи полезных ископаемых с более низкой стоимостью, происходит истощение природных месторождений, а также ужесточается экологическое регулирование в развитых странах — все это заставило горнодобывающую промышленность искать новые сценарии развития [10, 11].

Добыча полезных ископаемых открытым способом стимулировала рост экономики Аргентины, что, в свою очередь, привело к гиперинфляции, утечке капитала из страны, несбалансированности бюджета и растущей безработице. В 1989 г. к власти в Аргентине пришел Карлос Менем, который стремился изменить ситуацию в стране, но ему это не удалось. Карлос

Сауль Менем пытался выйти из кризиса сначала с помощью программы «Vunge u Vogн», которая усиливала лидирующую роль элитарной верхушки страны в обмен на финансовые вложения, повышение тарифов на коммунальные услуги и топливо и увеличение уровня заработной платы, но она не имела успеха. Затем он решил воспользоваться планом Антонио Эрмана Гонсалеса, направленным на погашение внешнего долга посредством долговых ценных бумаг, однако этот план также оказался неэффективным. Менем нуждался в плане, который смог бы объединить различных экономических акторов, экспортеров и внешних кредиторов для осуществления госзаказа. Данную инициативу поддержало отчаявшееся общество, главным желанием которого была борьба с инфляцией и усилившимся кри-

Особенности развития

горнодобывающей промышленности в Аргентине

зисом в стране. Диагноз и способ выхода из сложившейся ситуации были сформулированы очень четко: вся проблема в государстве, в его форме, размере, расходах, неразвитости, которые препятствуют нормальному развитию производственной деятельности. Следовательно, необходимо реформировать государство [23]. Благодаря этой идее, установленной и принятой в обществе, Аргентина присоединилась к Вашингтонскому консенсусу и волне приватизации и реформирования нормативной базы в Латиноамериканском регионе. Изменения практически сразу благоприятно отобразились на горнодобывающей промышленности.

В начале 90-х гг. XX в. Аргентина заняла пятое место в мире по использованию геологического потенциала. Однако он не реализовывался полностью, что влекло за собой убытки в размере 0,3 % от ВВП. В то время как экспорт природных ресурсов составлял 0,52 % от общего аргентинского экспорта, импорт минеральных продуктов и их производных составлял 4,11 %¹.

В соответствии с положением о том, что для стимулирования отрасли необходимо модернизировать инвестиционную политику и систему безопасности для иностранного капитала, исполнительная власть внесла ряд поправок в законодательство. Например, Федеральный закон о горной добыче, разъяснение в Национальной Конституции о правилах природопользования, санкции за нарушение Закона об инвестициях в горнодобывающие отрасли (1993 г.). Среди различных преимуществ, установленных указанным законом, являлись фискальная стабильность в течение тридцати лет (статья 8), вычет 100 % инвестиций из налога на прибыль (статья 12), максимальный процент выплаты по лицензионным платежам от 3 % со стоимости месторождения, объявленного той же компанией (статья 22), и освобождение от уплаты импортных пошлин (статья 21) [9].

В свою очередь, правила устраняли ограничения на размеры концессий при разведке и добыче полезных ископаемых и расширяли условия аренды и пользования шахтами. Эти реформы дают право полной передачи геологического наследия корпорациям, включая территориальное расширение и права на воду, необходимые для эксплуатации. Кроме того, государство автоматически исключается, в качестве продуктивного агента, создавая ситуации, почти эксклюзивной разработки минеральных ресурсов частным сектором (статья 9, Горный кодекс) [12].

Что касается институционального характера, то был учрежден Секретариат по горным провинциям при поддержке национального органа, как лица, принимающего решения продвигать и курировать развитие горнодобывающей промышленности, в то время как регулирование и контроль за окружающей средой зависел только от агентств провинций. Провинции, заинтересованные в развитии этой деятельности, должны были обязательно присоединиться к этой новой нормативной базе.

По итогам этих преобразований был выстроен идеальный механизм участия крупных горнодобывающих компаний и их инвестиционный вклад в экономику. Но в ходе работы государство отказалось от прибыли, самостоятельности, а также способности управления и принуждения [20].

В этих условиях первый большой проект по добыче полезных ископаемых был принят в 1994 г. в провинции Катамарка. Это была добыча золота, меди и молибдена на месторождении Бахо-Ла-Аламбрега (Bajo La Alumbrera), контролируемая Minera Alumbrera (ее главный акционер — швейцарская компания Glencore). Активная работа в регионе началась в 1997 г., а в 1998 г. компания Cerro Vanguardia Santa Cruz (ее дочерняя компания Anglo Gold Ashanti контролирует добычу полезных ископаемых в Южной Африке) начала заниматься добычей металлов, что стало

¹ Datos de un Informe de AGN http://www.agn.gov.ar/files/informes/2016_289info.pdf.

играть важную роль в профильном производстве страны.

Вторая волна проектов началась с канадской компании Barrick Gold и ее дочернего филиала Minera Argentina Gold (действует с 2005 г.); с британской компании Hochschild Mining и ее дочернего филиала Minera Santa Cruz (действует с 2007 г.); с еще одной канадской компании Yamana Gold Inc de Canadá и ее дочернего филиала Minas Argentinas (действует с 2009 г.) и других. На сегодняшний день они не являются единственными горнодобывающими корпорациями в стране, но они одни из самых важных, так как формируют львиную долю капитала в стране.

Таким образом, основные компании в стране по добыче полезных ископаемых — это дочерние филиалы основных мировых добывающих корпораций, подавляющее большинство которых из Канады.

Распределение международных инвестиций регулируется не только национальным законодательством, но и Двусторонним Инвестиционным Договором (ДИД). Оба этих документа регламентируют форму коммерческих отношений между двумя странами, что, в свою очередь, сложнее реформировать или аннулировать в отличие от аналогичного правила. Хотя каждое из этих соглашений установлено и подписано частным образом, они имеют одинаковое содержание.

Для анализа процесса добычи природных ресурсов на территории Аргентины проанализируем аргентино-канадский Двусторонний Инвестиционный Договор. Он был подписан в 1991 г. и вступил в силу два года спустя. Поскольку инвестиционный поток сильнее с севера на юг, а не наоборот, этот Договор имел больше целей, чем только предоставление гарантий канадскому капиталу. Среди наиболее важных пунктов можно выделить следующие: а) создание благоприятных условий для инвестиционного потенциала другого государства; б) предложение о привилегированной нации (каждая сторона должна

предоставлять другим те же льготы, что и третье государство); в) компенсации за потери в результате вооруженного конфликта, революции, чрезвычайного или стихийного бедствия; г) запрет национализаций или экспроприации; д) неограниченный перевод средств и создание Международного центра по урегулированию инвестиционных споров в качестве суда, где решаются конфликты между сторонами¹.

Помимо наличия налоговых льгот, минимального экологического контроля и устойчивого правового обеспечения национального и международного уровня, предприятия имели высочайшую рентабельность. Международная цена за унцию золота (28 грамм) после падения курса в период с 1995 по 2001 г., варьировалась от 360 \$ в апреле 2001 г. до 1969 \$ в августе 2011 г. Иными словами, цены повысились почти на 447 %. С августа 2011 г. происходило серьезное падение цен, после чего они уже не смогли достичь прежнего уровня, но оставались относительно стабильными — около 1200 \$².

В 2003 г. к власти в стране пришли киршнеристы и в своих речах они выступали за национализацию и популяризацию добывающей промышленности, однако иностранный сектор не переставал расти и этот процесс ни разу не был оспорен властями национального государства. Кроме введения налога на экспорт руды в 2007 г., составляющий от 5 до 10 %, и спорного законопроекта «Ley de Glaciares» (Закон о ледниках), который ограничивает территорию добычи руды, никто больше не пытался изменить Двусторонний Инвестиционный Договор.

Несмотря на внутренние противоречия, здесь имела своя макроэкономическая логика. За первый президентский срок Не-

¹ Disponible en http://www.sice.oas.org/Investment/BITSbyCountry/BITs/CAN_Argentina_s.asp.

² Datos tomados de <http://www.macrotrends.net/1333/historical-gold-prices-100-year-chart>.

Особенности развития

горнодобывающей промышленности в Аргентине

сторы Кишнера цены на экспортные товары значительно возросли, что позволило стране выйти из кризиса в 2001 г., а также укрепить государственное устройство. Позже Кристина Кишнер, столкнувшись с гораздо более агрессивным глобальным контекстом и не имея доступа к международным кредитам, в любом случае нуждалась в иностранной валюте, которая предотвратила бы сокращение резервов Центрального банка: валюте, поступавшей из двух крупных экспортных секторов — сельского хозяйства и горнодобывающей промышленности. Таким образом, последовательно сменявшиеся мандаты киршнеристов не позволили создать даже финансовые условия, необходимые для того, чтобы пересмотреть нормативную базу деятельности. Также киршнеризм оказался неспособен полноценно использовать возможности горнодобывающей промышленности даже в рамках существующих законов для стимулирования национальной промышленности, например, путем интеграции производственных циклов или повышения добавленной стоимости добываемого минерала, однако продолжался импорт практически всех необходимых для эксплуатации технологий, а сырье продолжало покидать страну, проходя только процессы добычи и переработки [5, 23].

В первые годы XXI в. актуализировался социальный вопрос о добыче полезных ископаемых открытым способом. То, что начиналось как требование местного населения по улучшению распределения доходов от горнодобывающей промышленности, переросло в требование по модернизации экологического контроля и, наконец, привело к восстаниям народных масс, призывающих к полному запрету подобного рода проектов. Требования многих провинций были проигнорированы либо для урегулирования конфликта на ключевые посты горнодобывающих предприятий назначались лояльные руководители, однако таким провинциям, как Эскель, Фаматина, Мендоса и Кордова, удалось добиться нераспространения

промышленной инфраструктуры на своей территории [15, 17, 21, 22].

Конец так называемого латиноамериканского левого поворота привел на пост президента Аргентины Маурисио Макри в декабре 2015 г. Первые реформы его правительства были направлены на развитие горнодобывающей промышленности — на повышение конкурентоспособности данной отрасли, увеличение инвестиций и защиту рабочих мест. Спустя несколько месяцев макристы представили новое Федеральное соглашение о горнодобывающей промышленности, которое должно быть принято Конгрессом, но его уже поддержали (и подписали) несколько провинций. Соглашение признает горнодобывающую промышленность основным видом деятельности, способным обеспечить целостное развитие провинций. Среди наиболее противоречивых линий политики заметнее всего выделяется возможность предприятий работать совместно с государством, для повышения статуса горнодобывающей отрасли в национальной экономике и повседневной жизни страны. Кроме того, по соглашению, Министерство окружающей среды не является контрольным органом над горнодобывающей промышленностью. Что же касается охраны ледников, то здесь речь идет об укреплении власти провинциальной полиции в сфере горнодобывающей деятельности, которая будет вестись в районах, где существуют ледники, что категорически запрещено законом о защите ледников, принятым в 2010 г. Также игнорируются мнения той части общества, которые выступают против добычи природных ресурсов на своей территории.

В рамках экономического проекта макризма, зависящего от инвестиций и внешнего долга и направленного на продуктивную реконструкцию неэффективных промышленных секторов, не следует ожидать большого интереса к усилению транснационального капитала в стране или укреплению национальной промышленности в отношении добычи руды.

Таким образом, в течение всех этих лет государство и общество никогда не проводило серьезный анализ того, какое значение имеет горнодобывающая промышленность, действительно ли она помогает экономике страны, как это было обещано провинциям, или все же необходимо искать иные пути развития.

Главная особенность данной отрасли заключается в том, что она добывает невозобновляемые ресурсы. В этой связи проекты должны быть предельно разработаны и обоснованы, чтобы через пару лет провинция не осталась без денег и без природного потенциала.

Литература

1. *Acosta, A.* La Maldición de la Abundancia. Quito, Editorial Abya-Yala. 2009.
2. Auditoría General de la Nación. Proyecto de Informe de Auditoría de Gestión Ambiental. Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales. Departamento de Control de Gestión Ambiental. 2020–2014.
3. *Alimonda, H.*, compilador. Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopía. Buenos Aires, Editorial Clacso. 2003.
4. *Azpiazu, D., Basualdo, E., y Schorr, M.* La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva. Buenos Aires: FLACSO. 2001.
5. *Basualdo, F.* Desempeño de la actividad minera metalífera en la Argentina. Renta minera y distribución de los beneficios. Revista Apuntes para el cambio, 2, 5–18. 2012.
6. *Cao, H. y Vaca, J.* Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional. Revista EURE Volumen XXXII N° 95—Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile — Santiago de Chile. 2006.
7. *Cheshire, L., Everingham, J. y Lawrence, G.* Governing the impacts of mining and the impacts of mining governance: challenges for rural and regional local governments in Australia. Journal of Rural Studies 36: 330–339. 2014.
8. *Christel, L.* Incidencia de las resistencias sociales en las legislaciones mineras provinciales. Los casos de Córdoba y Catamarca (2003–2008). Tesis de Maestría, Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires. — Argentina, 2012.
9. *Christel, L.* Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003–2009). Tesis de Doctorado, Universidad de San Martín. 2015.
10. Colectivo Voces Alerta. 2011. 15 mitos y realidades de la minería transnacional en Argentina. Buenos Aires, Editorial El Colectivo.
11. *Gudynas, E.* Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. Extractivismo, política y sociedad: 187–225. — Quito: CAAP/CLAES. 2009.
12. *Machado Aráoz, H.* Potosí, el origen. Buenos Aires, Editorial Mardulce. 2014.
13. *Murguía, D.* ¿Minería sostenible?: Análisis del conflicto social en Bajo de la Alumbrera desde sus informes de sostenibilidad y actores locales críticos. Estudios Socioterritoriales. 2013.
14. *Rodríguez Pardo, J.* Vienen por el oro, vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después. Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad. Buenos Aires. 2011.
15. *Schein, D.* Souverainetés en conflit: industrie minière transnationale, politique subnationale et mouvements socioenvironnementaux en Argentine: une analyse comparée dans les provinces de Chubut et de Santa Cruz. Tesis de Doctorado, Universidad de Quebec en Montreal. 2015.

Особенности развития

горнодобывающей промышленности в Аргентине

16. Secretaría de Minería. Minería Argentina: lo mejor está por venir. 2016.
17. <http://pdac2016.minem.gob.ar/presentacion-argentina-pdac-2016-es.pdf>.
18. Sola Álvarez, M. Estados subnacionales, conflictos socioambientales y megaminería. Reflexiones a partir del análisis de la experiencia del Valle de Famatina, Argentina. Sociedad y Ambiente. Año 4, Vol. 1, Nro. 9. — P. 26–44. 2015.
19. Svampa, M. y Antonelli, M. Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Buenos Aires, Editorial Biblos. 2009.
20. Svampa, M. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. Nueva sociedad, Vol. 244, 30–46. 2013.
21. Svampa, M. y Viale, E. Maldesarrollo, la Argentina del extractivismo y el despojo. Buenos Aires, Editorial Katz. 2014.
22. Wagner, L. S. Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. 2010.
23. Walter, M. Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones. Centro de Investigación para la Paz Social (CIP-Ecosocial). Nro. 6. Madrid. 2009.
24. Wainer, A., y Schorr, M. La economía argentina en la posconvertibilidad. problemas estructurales y restricción externa. Revista Realidad económica. Buenos Aires. 2014.



Перевод статьи с испанского языка осуществили молодые исследователи факультета политологии МГУ имени М. В. Ломоносова Дашкина Ирина, Матюсова Анастасия и Колпаков Роман