

zyanidhaltige Wasser aufzufangen und im Minenkreislauf weiterverwendet. Diese Becken sind mit einer wasserdichten Folie ausgelegt und von einem Wall umgeben. Die häufigsten gemeldeten Unfälle betreffen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den Sammelbecken und dem Weitertransport der giftigen Zyanid-Lauge. Bei Rissen im Sammelbecken, einer mangelhaften Dichtung oder Dammbrüchen gelangt die schwermetallhaltige Zyanid-Lauge in Grundwasser und Böden.

5.2 Historische Entwicklung industrieller Bergbauaktivitäten in Argentinien

Im Vergleich zu Nachbarländern wie Chile, Bolivien und auch Brasilien ist der Bergbausektor – und hier insbesondere die Förderung von metallischen Rohstoffen – in der argentinischen Wirtschaftsgeschichte historisch gesehen von geringerer politökonomischer Bedeutung (Brown 2012). Bis zu den 1990er Jahren zeichnete sich der argentinische Bergbausektor vor allem durch die Förderung nichtmetallischer Rohstoffe für die nationale Industrie und den Bausektor aus und wurde fast ausschließlich vom argentinischen Staat und kleineren privaten Unternehmen dominiert (Moori Koenig/Bianco 2003). Ein Bündel an Reformpaketen in den 1990er Jahren veränderte den rechtlichen Rahmen des Sektors und damit auch das Bergbauprofil Argentiniens grundlegend. Lag der Anteil an metallischen Rohstoffen 1990 noch bei rund 22 Prozent, war dieser 2002 bereits auf 69 Prozent angestiegen. 2012 machte die Förderung der Metalle Gold (33 %), Silber (21 %), Kupfer (19 %) und Uran (5 %) insgesamt 78 Prozent der gesamten Produktion des argentinischen Bergbaus aus (Giarracca/Teubal 2013: 34). Der Anteil des Bergbaus am BIP (Bruttoinlandsprodukt) stieg von 2,8 Prozent (2012) auf 3,9 Prozent im Jahr 2016 (Wacaster 2015: 1).

1998 hatten zwei industrielle Bergbauprojekte in Argentinien – die Minen Bajo La Alumbrera (Provinz Catamarca) und Cerro Vanguardia – die Förderphase erreicht (Provinz Santa Cruz). 2019 waren es bereits 14 Minen, weitere befanden sich in der Konstruktions- und der fortgeschrittenen Explorationsphase (Ministerio de la Producción 2016; Panorama Minero 2016).⁵ In etwa 90 Prozent der Fälle werden die Mineralien in Tagebaubergwerken abgebaut

5 Produzierende Bergwerke sind: Pirquitas und Aguilar (Jujuy), Sierra Grande (Río Negro), Bajo La Alumbrera (Catamarca), Veladero und Gualcamayo (San Juan), Cerro Van-

(INDEC 2018: 47). Die Mehrheit der Minenbetreiber sind transnationale Bergbauunternehmen und die abgebauten Mineralien zu knapp 95 Prozent für den internationalen Markt bestimmt (INDEC 2018). 2017 machten die Bergbauausfuhren etwa 6 Prozent der Gesamtexporte Argentiniens aus, wobei sich der Anteil von Gold, Kupfer und Silber auf etwa 90 Prozent belief (KPMG 2018). Der Anteil der Goldausfuhren an den Gesamtexporten Argentiniens lag 2018 bei 3,6 Prozent. Hauptabnehmer sind vor allem die Schweiz und Kanada, 2018 lag ihr Anteil bei 53 beziehungsweise 39 Prozent (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas 2019).

Zahlreiche Autor:innen haben die Veränderungen im argentinischen Bergbau seit den 1990er Jahren ausführlich analysiert (Álvarez Huwiler et al. 2015; Álvarez Huwiler/Composto 2013; Christel 2015; Godfrid 2017a; Svampa/Viale 2014). Im Folgenden rekurriere ich auf diese Analysen und arbeite die zentralen Entwicklungslinien und Erklärungsansätze heraus, die zur Ausweitung industrieller Bergbauaktivitäten in Argentinien geführt haben. Die Übersicht gliedert sich in drei Zeiträume, die sich hinsichtlich des politischen, wirtschaftspolitischen und sozialen Klimas unterscheiden: Die erste Phase von 1990 bis 2001 ist geprägt von den Reformen, die zur Ausweitung industrieller Bergbauaktivitäten im Kontext des *Washington Consensus* auf internationaler Ebene geführt haben. Die zweite Phase von 2001 bis 2015 zeichnet sich durch eine zunehmende Konfliktivität um Bergbau aus, und die dritte Phase von 2015 bis 2019 ist durch die wirtschaftspolitische Agenda der argentinischen Regierung zur stärkeren Re-Integration in den Weltmarkt gekennzeichnet.

5.2.1 1990–2001: Die Öffnung des argentinischen Bergbausektors

Unter der Präsidentschaft von Carlos S. Menem (1989–1995; 1995–1999) wurde der argentinische Bergbausektor grundlegend reformiert. Neben der Verabschiedung von neuen Gesetzen veränderte die Verfassungsreform von 1994 die staatlichen Kontroll- und Zugriffsrechte im Bergbausektor. Die Eigentumsrechte für Untergrundrohstoffe wurden auf die Provinzregierungen übertragen, während die nationale Regierung sich auf die Funktion eines Rahmengebers beschränkte. Bis 1994 besaßen die Provinzregierungen faktisch bereits

guardia, Huevos Verdes, Lomas de Leiva, Manantial Espejo, Cerro Negro, Don Nicolás, Río Turbio und Cerro Moro (Santa Cruz).

die Hoheitsrechte, mit der Verfassungsreform wurde diese Rolle jedoch konstitutionell verankert. Die Verfassungsreform sowie weitere gesetzliche Veränderungen waren Teil eines größeren Reformpaketes im Kontext des *Washington Consensus*. Im Kern zielte dieses auf eine Konsolidierung der staatlichen Haushalte durch Privatisierung von Staatsvermögen und Strukturanpassungsmaßnahmen ab (Teubal/Palmisano 2013). Die gesetzlichen Veränderungen sahen Steueranreize für ausländische Kapitalinvestoren vor und sollten ihnen eine größere Rechtssicherheit gewähren.

Der argentinische Bergbausektor wird über verschiedene Normbereiche reguliert, deren Reformierung in den 1990er Jahren den Charakter des Bergbaus nachhaltig verändert hat: das Gesetz über Bergbauinvestitionen (*Ley* 24.196), das Bergbaugesetzbuch (*Código de Minería de la República Argentina*) sowie eine Reihe von Umweltgesetzen, vor allem das Gesetz zum Umweltschutz bei Bergbauaktivitäten (*Ley* 24.585).

Die Verabschiedung des Gesetzes über Bergbauinvestitionen (*Ley* 24.196) im Jahr 1993 markierte einen wichtigen Meilenstein. Das Gesetz schrieb eine Reihe von Garantien und fiskalische Anreize für ausländisches Kapital fest, die in den Folgejahren mit Gesetzesaktualisierungen weiter ausgebaut wurden (z.B. *Ley* 25.161, *Ley* 25.429) (Álvarez Huwiler et al. 2015: 174; Álvarez Huwiler/Christel 2011; Svampa/Viale 2014: 177). Zu den wichtigsten Anreizen zählen die Garantie einer Steuerstabilität von 30 Jahren, die Begrenzung der Höhe der Lizenzgebühren (*regalías*) auf maximal 3 Prozent nach dem Wert am Grubeneingang (*valor boca de mina*)⁶ sowie die Fixierung weiterer Steuerentlastungen für ausländische Unternehmen (z.B. auf Importe, Gewinne, Exporte) (Giarracca/Teubal 2013). Die Verabschiedung des Föderalen Bergbauabkommens (*Ley* 24.228) im Juli 1993 sah zudem vor, dass die Provinzregierungen in Zusammenarbeit mit dem nationalen Bergbausekretariat in Buenos Aires die Anreize, die mit dem Investitionsgesetz kodifiziert wurden, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen weiter ausbauen und förderten.

Das nationale Bergbaugesetzbuch (*Código de Minería de la República Argentina*) aus dem Jahr 1886 stellt den übergeordneten Regulierungsrahmen des

6 Der Wert am Grubeneingang (*valor boca de mina*) bezeichnet den Wert, den der abgebaute Rohstoff in der ersten Phase der Kommerzialisierung hat, abzüglich der direkten und operativen Kosten. Im Gegensatz zu anderen Staaten wie Kanada, Chile oder Australien werden in Argentinien die Lizenzgebühren auf Basis des Bruttowertes des Rohstoffes bei der Produktion berechnet und nicht auf Basis seines Gewinns (*utilidad*).

Bergbaus dar. Die nationalstaatliche Ebene gibt den rechtlichen und politischen Rahmen für den Rohstoffabbau vor und erhält 90 Prozent der Gesamtheit der Steuern, die die Bergbauunternehmen entrichten (Zilla 2013). Die Provinzregierungen entscheiden innerhalb der Vorgaben des Bergbaugesetzbuches über die Ausgestaltung der Bergbauangelegenheiten auf Provinzebene. Sie sind zuständig für die Vergabe von Explorations- und Förderlizenzen, erheben Lizenzgebühren (*regalías*) und führen Umweltkontrollen für Bergbauaktivitäten durch. Darüber hinaus regelt Artikel 41, dass die Provinzen Umweltgesetze erlassen dürfen, die über die nationalen Mindeststandards hinausgehen können, sofern diese nicht im Widerspruch zur nationalen Rechtsprechung stehen.⁷ 1995 wurde das Bergbaugesetzbuch erstmals umfassend reformiert (*Ley 24.585*). Dabei wurden Restriktionen aufgehoben, wie die Begrenzungen des flächenmäßigen Umfangs von Bergbaukonzessionen (für Explorations- und Förderlizenzen) und die zeitliche Dauer von Konzessionen (Svampa/Viale 2014: 177). Darüber hinaus nahm das Bergbaugesetzbuch Regelungen zum Schutz der Umwelt und zur Haftung bei Bergbauaktivitäten auf. Unternehmen sind seither rechtlich für alle Schäden verantwortlich, die sie während des Lebenszyklus einer Mine verursachen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP (*Environmental Impact Assessment*, EIA, *Evaluación de Impacto Ambiental*, EIA), wurde als weiteres Instrument zum Umweltschutz ins Bergbaugesetzbuch aufgenommen. Vor Beginn jeder Phase des Minenzyklus (z.B. Exploration, Förderung) müssen Bergbauunternehmen eine Umweltverträglichkeitsstudie, UVS (*Environmental Impact Report*, EIR, *Estudio de Impacto Ambiental*, EsIA), ihres Vorhabens bei der zuständigen Umweltbehörde auf Provinzebene vorgelegen. Die Behörden entscheiden auf Grundlage der UVS, ob ein Bergbauprojekt genehmigt und nach Vergabe einer Umweltverträglichkeitserklärung, UVE (*Environmental Impact Statement*, EIS, *Declaración de Impacto Ambiental*, DIA), in Betrieb genommen werden darf (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o.J.). Alle zwei Jahre müssen die Bergbauunternehmen die UVS aktualisieren und darlegen, welche Maßnahmen sie zum Umweltschutz ergreifen. Die UVS enthalten eine technische Beschreibung der (geplanten) Minenanlagen, müssen mögliche Auswirkungen der Bergbauaktivitäten auf Flora, Fauna, Wasser,

7 Bis 2017 wurden zehn Gesetzestexte als Minimumstandards verabschiedet, zum Beispiel das Allgemeine Umweltgesetz (2002), das Gesetz zum Wassermanagement (2003) oder das Gletscherschutzgesetz (2011) (Christel/Torunczyk Schein 2017).

Böden und auf die Bevölkerung in den angrenzenden Gemeinden dokumentieren sowie Maßnahmen zur Vorbeugung von negativen Auswirkungen vorschlagen (Wagner 2010). Der Umweltschutz ist in Argentinien häufig den Bergbauaktivitäten untergeordnet. Das Allgemeine Umweltgesetz sieht öffentliche Konsultationen (*audiencia pública*) vor, die Bergbauunternehmen während der Erstellung der Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen müssen, diese sind jedoch nicht bindend (*Ley* 25.675). Bergbauministerien beziehungsweise -sekretariate auf Provinzebene sind gleichzeitig dafür zuständig, ausländische Direktinvestitionen anzuziehen, Bergbaukonzessionen zu vergeben sowie die Umweltverträglichkeitsprüfungen vorzunehmen (Gutiérrez/Isuani 2014).

Internationale Organisationen wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) haben Einfluss auf die Öffnung des argentinischen Bergbausektors für ausländisches Kapital genommen. Gespräche zwischen Vertreter:innen der argentinischen Bergbauindustrie und der Weltbank mündeten in die Implementierung des Programms zur Unterstützung des argentinischen Bergbaus, PASMA (*Programa de Apoyo al Sector Minero Argentino*). Die nationale Regierung Argentiniens führte das Programm in Zusammenarbeit mit den Provinzregierungen von Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis und Salta durch, die sich für die Öffnung des Bergbausektors einsetzten, bezog aber später alle weiteren Provinzen des Landes ein. In zwei Projektphasen (1995–2000; 1999–2001) zielte PASMA darauf ab, eine »Modernisierung« der Verwaltungsstruktur im Bergbausektor durchzusetzen. Über eine Vereinheitlichung der provinzeigenen Regulierungen und den Abbau von Bürokratie sollten mehr ausländische Direktinvestitionen in den Provinzen angezogen werden (Subsecretaría de Minería de la Nación o.J.). Am Ende der zweiten Projektphase stand als wichtigstes Ergebnis die Ausarbeitung eines Bergbaugesetzbuches in allen Provinzen des Landes (Álvarez Huwiler/Composto 2013).

Die Unterzeichnung des binationalen Abkommens über die Integration und Komplementierung des Bergbaus (*Tratado de Integración y Complementación Minera*) 1997 führte zu einer weiteren Internationalisierung des argentinischen Bergbaus. Mit diesem strategischen Abkommen vereinbarten der argentinische und der chilenische Präsident, Carlos S. Menem und Eduardo Frei, erstmals die Gründung binationaler Bergbauprojekte, ein Vorgang ohne internationale Präzedenz. In Argentinien wurde das Abkommen drei Jahre später gesetzlich kodifiziert (*Ley* 25.243). Dies schuf in Anlehnung an das binationale Abkommen einen Rechtsrahmen für jene Gebiete, in denen beide

Staaten gemeinsame Explorations- und Förderaktivitäten durchführen. Weiter legt es fest, dass die Investoren in diesen Gebieten Zugang zu natürlichen Vorkommen (darunter auch Wasser) sowie Zugriff auf alle Weiterverarbeitungsanlagen erhalten, unabhängig davon, in welchem Hoheitsgebiet sie sich befinden. Das Abkommen sieht darüber hinaus die Freizügigkeit von Personen und Gütern zwischen beiden Staaten vor. In Folge des Abkommens wurden im Grenzgebiet der Provinz San Juan (Argentinien) und der Region Atacama (Chile) zwei binationale Bergbauprojekte geplant: El Pachón zur Förderung von Kupfer und Molybdän sowie Pascua Lama zur Förderung von Gold und Silber (Prado 2005: 15ff.).⁸

Das investitionsfreundliche Klima, das mit der Reformierung des argentinischen Bergbausektors einherging, manifestiert sich in der Produktionszunahme ab Ende der 1990er Jahre. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre machten die Investitionsflüsse in den argentinischen Bergbausektor gerade einmal 1,3 Prozent der gesamten FDIIs in Argentinien aus. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hatten sich diese vervierfacht (Álvarez Huwiler 2018: 111). Weiter analysiert die CEPAL, dass sich von 1992 bis 2002 die FDIIs sogar verachtffacht haben, und konstatiert, dass sich der Bergbausektor innerhalb Argentiniens zum dynamischen Wirtschaftszweig entwickelt hat (Prado 2005: 27). Der Anstieg an FDIIs erklärt sich insbesondere mit der Vergabe von Explorations- und Förderlizenzen für die Entwicklung der ersten industriellen Bergbauprojekte Bajo La Alumbrera (Gold und Kupfer, Provinz Catamarca) und Cerro Vanguardia (Gold und Silber, Provinz Santa Cruz) sowie der Mine Salar de Hombre Muerto (Lithium, Provinz Catamarca). Ende der 1990er Jahre waren bereits 7 Prozent des Landes für den Bergbau konzessioniert (Machado 2010, in de la Vega 2013). Bis 1992 waren lediglich vier ausländische Bergbauunternehmen in Argentinien tätig, 1997 stieg die Zahl auf 80 Konzerne an, die meisten kamen aus Kanada, Australien und den USA (Godfrid 2017a: 180).

8 In El Pachón fördert das Schweizer Unternehmen Glencore PLC seit 2014 ausschließlich auf der argentinischen Seite Kupfer und Molybdän. Pascua Lama, welches die weltgrößte Goldmine werden sollte, liegt aufgrund von Konflikten auf der chilenischen Seite seit 2013 still. Der Betreiber von Pascua Lama ist das kanadische Unternehmen Barrick Gold (Schorr 2018; Urkidi 2010).

5.2.2 2001–2015: Die »Dekade des Bergbaus« und Konflikte um Bergbau

Zum Ende der 1990er Jahre erlebte Argentinien eine tiefe Wirtschaftskrise, die 2001 mit der Absetzung des Präsidenten Fernando de la Rúa (1999–2001) zum Zusammenbruch der Wirtschaft führte und schwerwiegende politische und soziale Folgen hatte (Svampa 2014). Der Bergbausektor war jedoch aufgrund der transnationalen Ausrichtung davon kaum betroffen. Die Regierungen von Néstor C. Kirchner (2003–2007) und Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015) führten die wirtschaftspolitische Ausrichtung des Bergbausektors fort.⁹

Néstor C. Kirchner veränderte auf nationaler Ebene den Kompetenzschnitt der Ministerien und wertete die Bergbauangelegenheiten zu einem eigenen Sekretariat (*Secretaría de Minería de la Nación*) innerhalb des Ministeriums für Energie und Bergbau auf (hierzu siehe Godfrid 2017a). Darüber hinaus arbeitete die Regierung unter Néstor C. Kirchner 2004 einen Nationalen Bergbauaktionsplan (*Plan Minero Nacional*) aus, in dem sie sich zur Förderung der Bergbauentwicklung bekennt. Der Aktionsplan deklarierte die Bergbauförderung als *Política de Estado*, als eine langfristig angelegte politische Grundsatzentscheidung, die auch über einzelne Legislaturperioden hinweg andauern sollte. Weiterhin verpflichtet sich die Regierung mit dem Aktionsplan zur Aufrechterhaltung eines investitionsfreundlichen Klimas.

Die Zeit von 2002 bis 2015 war durch zwei zentrale Entwicklungen gekennzeichnet: Einerseits spricht das Bergbausekretariat in Buenos Aires angesichts hoher Wachstumszahlen (Investitionen, Explorationsbudgets, Produktion, Export) von der »Dekade des Bergbaus« (zitiert in OCMAL 2015: 2). Seit 2005 erhielt der argentinische Bergbausektor den höchsten Anteil an ausländischen Direktinvestitionen. Andererseits kam es in den Abbauregionen zu Konflikten um Bergbau. Die zunehmende Konfliktivität des industriellen Bergbaus resultierte in einigen Provinzen in legislative Veränderungen bis hin zum Verbot des Tagebaus.

9 Die Regierungszeiten von Néstor C. Kirchner und Cristina Fernández de Kirchner (2003–2015) werden der »Linkswende« in Lateinamerika zugerechnet. Mit der Selbstbeschreibung als »progressive« Regierungen reinvestierten sie im Zuge hoher Weltmarktpreise für Rohstoffe die Einnahmen aus Exporterlösen in Sozial-, Bildungs- und Gesundheitssysteme und tilgten die Auslandsschulden (Levitsky/Roberts 2011).

Die Investitionen in den Bergbausektor erreichten 2011 ein historisches Hoch mit 11,078 Milliarden US\$, was im Vergleich zu 2002 (541 Millionen US\$) einen Anstieg um 1948 Prozent bedeutete (Secretaría de Minería 2008, 2012). Zwischen 2002 und 2011 verachtfachte sich die Bergbauproduktion, darunter befanden sich 2008 zwölf Bergbauprojekte zur Förderung metallischer Vorkommen (Secretaría de Minería 2008, 2017). 2009 waren insgesamt 130 transnationale Bergbauunternehmen im argentinischen Bergbausektor tätig, wobei sich der Anteil der kanadischen Konzerne auf rund 40 Prozent belief (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto 2010; Saguier/Peinado 2016). Jedoch hatte auch in Argentinien der Verfall der Rohstoffpreise ab 2012 zur Folge, dass Investitionen in Explorationsaktivitäten bis 2015 abnahmen. Die Exportanteile der wichtigsten Metalle (Gold, Silber, Kupfer) reduzierten sich zwischen 2012 und 2015 (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas 2016).

Gleichzeitig sahen sich die Bergbauprojekte erstmals flächendeckender Kritik ausgesetzt. In 16 der 23 argentinischen Provinzen formierte sich Widerstand gegen industrielle Bergbauprojekte wie in den Provinzen Catamarca und La Rioja im Nordwesten, in Mendoza im Westen sowie in den Provinzen Chubut und Neuquén im nördlichen Patagonien (Wagner 2016). Einwohner:innen der Abbauregionen, deren Gemeinden sich in der Nähe zu den Minen befanden, organisierten sich in Bürger:inneninitiativen und mobilisierten gegen die Erweiterung und Inbetriebnahme industrieller Minen unter Führung transnationalen Kapitals. Die Konfliktgegenstände waren vielfältig, im Kern ging es um die industriellen Fördermethoden zum Abbau von Metallen im Tagebau, die Verwendung von Chemikalien und Schwermetallen, die benötigten Mengen an Wasser und Energie sowie fehlende Mitspracherechte der Bevölkerung. Unter dem Motto »Wasser ist mehr wert als Gold« (*«El agua vale más que el oro»*) vernetzten sich die Protestgruppen der Gemeinden innerhalb Argentiniens überregional in ihrem Widerstand vor allem gegen den industriellen Goldbergbau (Bottaro/Sola Álvarez 2015; Christel 2015; Martín/Wagner 2013; Merlinsky 2013; Svampa/Antonelli 2009).

Der Konflikt um das Bergbauprojekt im patagonischen Esquel (Provinz Chubut) 2003 wurde zum Symbol für die vielfältigen Proteste gegen Bergbau in Argentinien. Das Bergbauunternehmen Meridian Gold hatte nur zehn Kilometer außerhalb von Esquel Konzessionen erhalten und plante dort einen Tagebau zur industriellen Goldförderung zu errichten. Eine Bürger:inneninitiative kritisierte den Einsatz der Blausäure Zyanid im Förderprozess und erzwang ein Referendum, in dem sich 81 Prozent der Bevölkerung von Esquel

für das »Nein zur Mine« (*»No a la mina«*) aussprachen (Torunczyk Schein 2016; Walter 2008).¹⁰ Als Folge dieser Auseinandersetzung in Esquel verabschiedete die Provinzverwaltung von Chubut im gleichen Jahr ein Gesetz, das den Abbau von Mineralien im Tagebau zukünftig untersagte (Christel 2013). Gegner:innen industrieller Goldbergbauprojekte in ganz Lateinamerika sahen in dem Referendum von Esquel ein Vorbild, während die Bergbauindustrie einen »Esquel-Effekt« fürchtete, also eine Multiplikation von weiteren Konflikten um Bergbau in anderen Abbauregionen (Renauld 2016).

Der Konflikt um Bergbau in Esquel 2003 stellte einen Wendepunkt für die Bergbauindustrie dar. Dieser verdeutlichte, dass sich die soziale Akzeptanz für Bergbauvorhaben vor allem in den Abbauregionen entscheidet. Innerhalb der Bergbauindustrie kam es in den darauffolgenden Jahren zur Ausarbeitung einer Reihe an Strategien, um die Zustimmung der Gemeinden in den Abbauregionen zu erhalten (Álvarez Huwiler/Composto 2013; Composto 2011).

Ab Mitte der 2000er Jahre kam es in mehreren Abbauregionen zu vielfältigen Mobilisierungen gegen Bergbauvorhaben. Auf Ebene der Provinzen führten die Konflikte um Bergbau zu einer Debatte um die Angemessenheit der Bergbauförderung im Tagebau unter Einsatz von Chemikalien (Christel 2015; Delamata 2013). Zwischen 2003 und 2011 erließen insgesamt neun Provinzen (zumindest zeitweise) Gesetze, die den Tagebau als Abbauf orm oder den Einsatz giftiger Substanzen wie Quecksilber oder Zyanid verboten (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Gesetze zur Einschränkung des Bergbaus in Argentinien

Monat/Jahr	Provinz	Gesetz	Monat/Jahr	Provinz	Gesetz
04/2003	Chubut	5001	08/2007	La Pampa	2349
07/2005–12/2011	Río Negro	2981	09/2008	Córdoba	9526
03/2007–07/2008	La Rioja	8137	10/2008	San Luis	634
03/2007	Tucumán	7879	12/2011	Feuerland	853
06/2007	Mendoza	7722			

Quelle: Svampa und Viale (2014: 182)

10 Das Referendum in Esquel war, auch wenn es nicht bindend ist, nach der Verfassungsreform 1994 das erste seiner Art in Argentinien. In Peru gab es 2002 bereits in Tambo grande ein Referendum, in dem sich die Bevölkerung gegen den Bergbau aussprach, an dessen Erfahrungen Esquel anschloss (Haarstad/Fløysand 2007; zur Übersicht siehe Dietz 2017a; Walter/Urkidi 2015).

Im Gegensatz zu vorherigen Regierungen setzten die Kirchner-Regierungen strengere Umweltschutzgesetze durch. Das bekannteste Beispiel ist die Debatte um die Verabschiedung eines Gletscherschutzgesetzes. 2008 legte die Regierung unter Cristina Fernández de Kirchner einen Gesetzesentwurf vor, der vorsah, Bergbauaktivitäten in glazialen und periglazialen Gebieten zu verbieten.¹¹ Die Bergbauindustrie reagierte auf diesen Vorstoß mit Kritik, die in Argentinien unter der Bezeichnung »Veto Barrick« bekannt wurde (Svampa/Viale 2014: 209). Das Bergbauunternehmen Barrick Gold sprach sich besonders vehement gegen den Gesetzesentwurf aus, da es seine Bergbauvorhaben Pascua Lama und Veladero in der Provinz San Juan gefährdet sah, denn diese liegen beide in periglazialen Gebieten. Die Debatte mündete 2011 in die Verabschiedung eines Gesetzes, das Mindeststandards zum Schutz der Gletscher festlegt. Bis heute ist das Gesetz weit von einer Durchsetzung entfernt (Ley 26.639) (Christel/Torunczyk Schein 2017; Gutiérrez/Isuani 2014).

5.2.3 2015–2019: Bergbausektor heute

Der Ende 2015 gewählte argentinische Präsident Mauricio Macri setzte in seiner Amtszeit (2016–2020) die wirtschaftspolitische Ausrichtung im Bergbausektor fort und forcierte diesen gezielt.¹² Wenige Tage nach der Amtseinführung hob die argentinische Regierung mittels eines Dekrets die Exportsteuern auf mineralische Rohstoffe auf. Laut Begründungstext im Dekret habe die Steuer einen negativen Effekt für die argentinische Bergbauindustrie gehabt. Denn im Vergleich mit Chile, Peru und Brasilien, die einen starken Bergbausektor hätten und keine Exportsteuern erhöhen, müsse Argentinien einen strukturellen Wettbewerbsnachteil vermeiden (Adaro 2020). Infolge der sich verschlechternden wirtschaftlichen Gesamtsituation Argentiniens führte die Regierung Macri die Exportsteuern auf Rohstoffe 2018 wieder ein (Murguía/Godfrid 2019: 149).

Die Regierung unter Mauricio Macri verstärkte ihre Bemühungen um ausländische Direktinvestitionen, indem Regierungsvertreter:innen an zahlreichen internationalen Aktivitäten und Foren teilnahmen (Cantamutto et al.

11 Periglazial bezeichnet alle Prozesse, die in Kaltklimazonen ablaufen, wie in den Anden oder den Alpen. Diese hängen aber nicht zwangsläufig mit Gletschern zusammen.

12 Alberto Fernández vom Wahlbündnis Frente de Todos wurde im Dezember 2019 neuer Präsident Argentiniens. Die wirtschaftspolitische Ausrichtung des Bergbausektors führte er bis Anfang 2021 weitestgehend fort.

2019). Die Vizepräsidentin Gabriela Michetti reiste beispielsweise nach Kanada und Australien, um für zukünftige Investitionen in den argentinischen Bergbau zu werben, und der Minister für Energie und Bergbau, Juan José Aranguren, nahm an internationalen Gipfeltreffen der Bergbauminister:innen teil, wie 2019 in Kanada (Telam 2019). Im Rahmen der jährlich stattfindenden Bergbaumesse »Arminera« in Buenos Aires organisierte die Regierung Macri 2017 erstmals einen Runden Tisch für die Bergbauminister:innen lateinamerikanischer Staaten (Telam 2017a).

Die nationale Regierung unterzeichnete 2017 ein weiteres Föderales Bergbauabkommen (*acuerdo federal minero*) mit den Provinzregierungen. Darin verständigten sich die Gouverneur:innen der Provinzen auf eine weitere Harmonisierung der Bergbaupolitik und sprachen sich dafür aus, sowohl das Vertrauen der (Zivil-)Gesellschaft als auch das von potenziellen Investoren in den argentinischen Bergbausektor weiter zu erhalten und zu stärken (Telam 2017b). Eine der Maßnahmen, die die Regierung ergriff, um in den Abbauregionen die Bedeutung von Gemeindeentwicklung im Kontext des Bergbaus zu unterstreichen, war die Gründung einer eigenen Unterabteilung zur Förderung lokaler Entwicklung innerhalb des Bergbau- und Energieministeriums in Buenos Aires. Die Unterabteilung hat die Aufgabe, die Provinzen davon zu überzeugen, Dialogräume mit Vertreter:innen der Gemeinden und sozialen Organisationen in den Abbauregionen einzurichten. Die Kompetenzen der Unterabteilung sind nichtsdestotrotz begrenzt, denn sie können nicht in die Bergbauangelegenheiten der Provinzen eingreifen (Interview #1BSAS18). Mit diesen Neuerungen, so argumentiert Godfrid (2017a), führe die Regierung Macri präventive Maßnahmen zur Konfliktvermeidung auf lokaler Ebene ein.

Die Weltmarktpreise für Metalle stabilisierten sich ab 2017. Auch die FDIIs in den argentinischen Bergbausektor, vor allem Investitionen in Gold und Lithium, erholten sich zwischen 2016 und 2019 (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas 2019). Im lateinamerikanischen Vergleich gruppiert das Fraser Institut Argentinien 2016 auf dem zweitletzten Platz hinsichtlich seiner Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen. Die Provinzen Salta, San Juan und Santa Cruz werden hingegen im Vergleich mit weiteren lateinamerikanischen Staaten aufgrund ihrer Bergbauregulierung als besonders »investitionsfreundlich« für FDIIs bewertet und belegen hinter Peru und Chile die Plätze drei, sieben und elf. Chubut und Mendoza jedoch, die 2003 beziehungsweise 2007 Restriktionen für Bergbauaktivitäten erließen, gruppiert das Fraser Institut auf die hintersten Plätze weltweit ein (Jackson/Green 2017: 39f.).

Laut CEPAL (2018) erreichten die FDIs 2017 im argentinischen Bergbau-sektor das Niveau von 2010. Allein zum Vorjahr stieg die Höhe der FDIs um 253 Prozent an. Eine der größten Investitionen stellte hierbei der Erwerb von 50 Prozent der Anteile an der Mine Veladero dar, die das chinesische Staatsunternehmen Shandong Gold seitdem zusammen mit dem kanadischen Konzern Barrick Gold Corp. hält (CEPAL 2018). Die FDIs fließen mehrheitlich in Explorationen von Goldlagerstätten. 2017 entfielen allein 48 Prozent der Explorationsausgaben auf Gold. Diese werden mehrheitlich von transnationalen Bergbauunternehmen für Bergbauvorhaben getätigt, die sich bereits in der Abbauphase befinden (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas 2019).

5.3 Bergbau in den Provinzen Santa Cruz und San Juan

Bergbau ist in Argentinien Provinzangelegenheit. Nicht nur liegen die Kontroll- und Zugriffsrechte bei den Provinzregierungen, sondern auch die politökonomische Bedeutung des Goldbergbaus variiert im Vergleich der Provinzen zur nationalen Ebene. Gold, Silber, Kupfer und Molybdän machten 2014 etwa die Hälfte der gesamten Bergbauproduktion in Argentinien aus (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas 2016: 9). Dabei konzentriert sich die Goldproduktion auf die Provinzen San Juan (50 %), Santa Cruz (32 %) und Catamarca (18 %). Es waren auch die Gouverneure dieser drei Provinzen, die sich in den 1990er Jahren an der Überarbeitung der nationalen Bergbaugesetzgebung beteiligten, mit denen die Provinzen signifikante Autonomien gegenüber der nationalen Regierung im Bergbausektor erhielten (Bottaro/Sola Álvarez 2014).

Obwohl Santa Cruz, San Juan und Catamarca heute von zentraler Bedeutung für die Entwicklung des industriellen Bergbaus in Argentinien sind, verzeichneten die Provinzen vor 1990 kaum metallische Bergbauaktivitäten (Benavídez de Albar Díaz 2016; Schweitzer 2013). Die ersten industriellen Tagebaubergwerke Cerro Vanguardia (Santa Cruz) und Bajo La Alumbrera (Catamarca) fördern seit 1998 Gold, Silber und Kupfer. Mit der Inbetriebnahme der Mine Veladero 2005 wurde die Provinz San Juan neben Catamarca und Santa Cruz zum wichtigsten Goldproduzenten Argentiniens. Bereits 2006 machte die Goldproduktion in San Juan 60 Prozent der nationalen Goldproduktion Argentiniens aus (Acsebrud/Álvarez Huwiler 2014). Die industriellen Goldminen in Argentinien mit der höchsten Jahresproduktion 2015/16 befinden sich in Santa Cruz (5), San Juan (3), Catamarca (1) (Secretaría de Minería 2017: 5).