اقتصادسیاسی و توسعه در کشورهای معدنی و نفت خیز

(از نئولیبرالیسم تا ملی گرایی منابع)

پاول ای. هاسلم و پابلو هایدریچ

دکتر کیارش مهرانی
دکتر حمیدرضا کردلویی

اقتصادسیاسی و توسعه در کشورهای معدنی و نفت خیز
(از نئولیبرالیسم تا ملی گرایی منابع)
دکتر کیارش مهرانی دکتر حمیدرضا کردلویی



The Political Economy of Natural Resources and Development: From Neoliberalism to Resource Nationalism

(Routledge Studies in Development Economics)

Edited by
Paul A. Haslam and Pablo Heidrich

Dr Kiarash Mehrani
Dr Hamidreza kordlouie

تقدیم به خانواده‌هایمان

که در سخت‌ترین روزهای جنگ و در اندوه جانکاهِ
از دست دادن دلاوران و شهیدان میهنمان،
با مهر، شکیبایی و همراهی بی‌دریغشان در کنارمان ایستادند
و دشواری‌های این مسیر را بر ما هموار ساختند.

با عشق، احترام و سپاس بی‌پایان

کیارش مهرانی و حمیدرضا کردلویی

به نام خدا

اقتصادسیاسی و توسعه در کشورهای معدنی و نفت خیز

(از نئولیبرالیسم تا ملی‌گرایی منابع)

گردآوری:

پاول ای. هاسلم و پابلو هایدریچ

تدوین و ترجمه:

دکتر کیارش مهرانی

دکتر حمیدرضا کردلویی

عنوان و نام پدیدآور :اقتصاد سیاسی و توسعه در کشورهای معدنی و نفت‌خیز: (از نئولیبرالیسم تا ملی‌گرایی منابع) / گردآوری [صحیح: ویراستاران] پاول‌ای. هاسلم و پابلو هایدریچ؛ تدوین و ترجمه کیارش مهرانی، حمیدرضا کردلویی.
مشخصات نشر :تهران: هوشمند تدبیر، ۱۴۰۵.
مشخصات ظاهری :۳۲۶ ص.
شابک : 978-600-418-634-6
وضعیت فهرست‌نویسی :فیپا
یادداشت :عنوان اصلی The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism, : 2016.
عنوان دیگر :از نئولیبرالیسم تا ملی‌گرایی منابع.
موضوع:منابع طبیعی -- کشورهای در حال رشد
Natural resources -- Developing countries
رشد اقتصادی -- کشورهای در حال رشد
Economic development -- Developing countries
ملی‌گرایی -- کشورهای در حال رشد
Nationalism -- Developing countries
نوآزادیخواهی -- کشورهای در حال رشد
Neoliberalism -- Developing countries
شناسه افزوده :هزلم، پل الگزاندر، ویراستار
شناسه افزوده : Haslam, Paul Alexander
شناسه افزوده :هایدریش، پابلو، ویراستار
شناسه افزوده : Heidrich, Pablo
شناسه افزوده :مهرانی، کیارش، ۱۳۵۶ -، مترجم
شناسه افزوده :کردلویی، حمیدرضا، ۱۳۵۶ -، مترجم
رده‌بندی کنگره :HC ۷/۵۹
رده‌بندی دیویی :۷۰۹۱۷۲۴/۳۳۳
شماره کتابشناسی ملی :۱۰۷۲۷۴۷۳
اطلاعات رکورد کتابشناسی :فیپا

نام کتاب: اقتصادسیاسی و توسعه در کشورهای معد

گردآورندگان: پاول ای. هاسلم و پابلو هایدریچ
مترجمان: دکتر کیارش مهرانی و دکتر حمیدرضا کردلویی
ناشر: انتشارات هوشمند تدبیر
مدیر مسئول نشر: محمد قجر
صفحه‌آرایی و طراحی جلد: لیلا قنبری
نوبت چاپ: اول- پاییز ۱۴۰۵
تیراژ: ۱۰۰۰
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۴۱۸-۶۳۴-۶
قیمت: ۱۵۵۰۰۰۰تومان

انتشارات هوشمند تدبیر

آدرس و شماره تلفن مرکزی ناشر: مازندران، نور، بلوار امام رضا، درب خروجی پارک جنگلی نور، جنب رستوران محمد قجر.
تلفن: ۰۹۱۲۳۸۶۱۲۶۷ - تلفن ثابت: ۰۱۱۴۴۴۷۰۲۹۴

تمامی حقوق مادی و معنوی این اثر محفوظ است.
www.hooshmandtadbir.ir

فهرست

مقدمه

قدردانی گردآوردنگان

نویسندگان فصلهای کتاب

فصل اول: از نئولیبرالیسم به ملی گرایی منابع:دولتها، شرکتها و توسعه ۱

مقدمه ۲

توسعه و ملی گرایی منابع ۵

دو دهه تغییر قانونی و نظارتی ۱۰

ساختار کتاب ۱۸

نتیجه‌گیری ۲۴

فصل دوم: روندهای قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات ۲۷

مقدمه ۲۸

بازارهای جهانی فلزات: مروری از دهه ۱۹۷۰ ..... ۳۱

عوامل اصلی محرک روندهای قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات ۳۵

روندهای قیمت‌های مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات منتخب (۱۹۶۰–۲۰۱۲) ۴۰

کالاها و عملکرد اقتصادی در کشورهای غنی از منابع منتخب ۴۳

نتیجه‌گیری ۴۶

فصل سوم: ظهور چانه زنی دولت– شرکت در دهه ۲۰۰۰ ..... ۴۹

مقدمه ۵۰

تکامل رابطه دولت–شرکت در صنعت نفت بین‌المللی ۵۱

احیای ملی گرایی منابع در دهه ۲۰۰۰ ..... ۵۵

مطالعه موردی ونزوئلا ۶۱

پیامدهای احیای ملی گرایی منابع برای شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی ۶۷

نتیجه‌گیری ۷۰

فصل چهارم: ظهور سیاستهای صنعتی نرم ۷۳
مقدمه ۷۴
چگونه اجماع واشنگتن مورد سوال قرار گرفت ۷۴
ظهور «سیاست صنعتی نرم» ۷۷
سه آزمایش استراتژی اقتصادی جدید در آمریکای لاتین ۸۵
ارزیابی مقدماتی سه استراتژی ۸۹
نتیجه‌گیری ۹۴
فصل پنجم: زمینه های منطقه‌ای برای ملی گرایی منابع ۹۷
منابع داخلی تغییر: سیاست‌های آمریکای لاتین ۹۹
منابع خارجی تغییر برای زمینه منطقه‌ای ۱۰۱
روندهای جدید در منطقه‌گرایی آمریکای لاتین ۱۰۸
منابع طبیعی و ابتکارات منطقه‌گرایی آمریکای لاتین ۱۱۱
نتیجه‌گیری ۱۱۳
فصل ششم: ملی گرایی منابع و دولتهای جبرانی درکشورهای مترقی آمریکای جنوبی ۱۱۵
مقدمه ۱۱۶
بازگشت ملی گرایی منابع ۱۱۷
تناقض‌های دولتی ترقی خواهان ۱۲۳
دولت جبرانی ۱۲۷
مواجهه با تناقض‌ها و مخالفت‌ها ۱۳۱
تنش‌های حل‌نشده تحت ملی گرایی کالایی‌شده ۱۳۴
فصل هفتم: کمیابی لیبرالیسم در آمریکای جنوبی: سیاست‌های اصلاحات نفت و معدن در کلمبیا در دهه ۲۰۰۰ ..... ۱۳۷
مقدمه ۱۳۸

سرمایه‌گذاری خصوصی در کلمبیا و تأسیس شرکت نفت دولتی..... ۱۴۱
از مدل امتیاز بهره برداری به قراردادهای مشارکتی..... ۱۴۳
اصلاحات نفتی سال ۲۰۰۳..... ۱۴۶
زغال‌سنگ: «معامله‌ای خوب برای خروج از یک کسب‌وکار بد!»..... ۱۴۹
چرا کلمبیا به دنبال جذب و رعایت سرمایه‌گذاری خارجی است؟..... ۱۵۲
رانت‌های معدنی و انرژی در کلمبیا..... ۱۵۷
نتیجه‌گیری..... ۱۵۹
فصل هشتم: موج جدید اصلاحات بازار در مکزیک و صنایع استخراجی آن..... ۱۶۳
مقدمه..... ۱۶۴
اصلاح اقتصاد مکزیک از طریق آزاد سازی بازار..... ۱۶۷
موج جدید اصلاحات ساختاری برای صنایع استخراجی (۲۰۱۸–۲۰۱۳)..... ۱۷۳
نتیجه‌گیری..... ۱۸۱
فصل نهم: ملی گرایی منابع و استراتژی پسانئولیبرال برزیل..... ۱۸۷
مقدمه..... ۱۸۸
نئولیبرالیسم و تضعیف ملی گرایی منابع..... ۱۸۹
بازتعریف ملی گرایی منابع توسط لولا دا سیلوا..... ۱۹۷
نتیجه‌گیری..... ۲۰۳
فصل دهم: سیاست‌های معدنی در پرو :ترکیبی از ملی گرایی بداهه و منافع شرکتی(دوران هومالا)..... ۲۰۷
مقدمه..... ۲۰۸
سیاست‌های معدنی از فوجیموری تا هومالا..... ۲۱۱
درک تاب‌آوری سیاست‌های رادیکال دوستدار بازار..... ۲۲۲
نتیجه‌گیری و پیامدهای توسعه‌ای محتمل..... ۲۲۷
فصل یازدهم: ملی گرایی منابع در دولت چندملیتی بولیوی..... ۲۳۱

مقدمه ۲۳۲
«زندگی خوب» و استخراج‌گرایی ۲۳۴
فعالیت‌های استخراجی و ملی گرایی ۲۳۸
مورالس در صحنه جهانی: محیط زیست و یکپارچگی ۲۴۱
نتیجه‌گیری ۲۴۵
فصل دوازدهم: ملی گرایی منابع و انقلاب بولیواری در ونزوئلا ۲۴۷
مقدمه ۲۴۸
ملی گرایی و نفت در دوره امتیازدهی ۲۵۰
نئولیبرالیسم و «گشایش نفتی» ۲۵۳
بولیواریسم و ملی گرایی منابع ۲۵۹
ملی گرایی نفتی و توسعه ۲۶۲
ملی گرایی نفتی و دیپلماسی بین‌المللی: هم‌زیست‌های عجیب ۲۶۵
نتیجه‌گیری ۲۶۷
فصل سیزدهم: به سوی نظریه‌ای درباره ملی گرایی‌های منابع ۲۶۹
مقدمه ۲۷۰
سیاست‌های ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین ۲۷۲
ملی گرایی منابع: محدودیت‌ها و فرصت‌ها ۲۷۷
جهت‌گیری‌های آینده ۲۸۵
تحلیل تطبیقی شاخص‌های اقتصادی–اجتماعی در الگوهای ملی‌گرایی ۲۸۷
جمع‌بندی ۲۹۰
جدول راهنمای دولت‌ها و گرایش سیاسی در دوره مورد بررسی کتاب (۲۰۰۰–۲۰۱۶) ۲۹۱
بولیوی (معدن و هیدروکربن‌ها) ۲۹۲
برزیل (معدن و هیدروکربن‌ها) ۲۹۴

کلمبیا (معدن و هیدروکربن‌ها)..... ۲۹۶
مکزیک (معدن و هیدروکربن‌ها)..... ۲۹۸
پرو (معدن و هیدروکربن‌ها)..... ۳۰۰
ونزوئلا (معدن و هیدروکربن‌ها)..... ۳۰۲

مقدمه

کتاب حاضر نوشته‌ی پاول هاسلم و پابلو هایدریچ چارچوبی کیفی و تجربی برای درک سیاست هایی است که در کشورهای دارای منابع معدنی و نفت خیز (متمرکز بر برخی کشورهای آمریکای لاتین در طول دوران ۱۹۷۰ تا اواسط سالهای ۲۰۱۵) اتخاذ شده است و شیوه‌های مداخله دولت‌ها را در حوزه های دارای رانت منابع طبیعی تحلیل می نماید. کتاب‌های زیادی درباره موفقیت و شکست کشورها به ویژه با نگاه مبتنی بر تئوری توطئه و نظریه های نفرین منابع در ادوار گذشته نگارش شده که این موضوعات را در چارچوب نهادها و ساختارهای منحصر به آن ایده تحلیل می‌کند، اما هدف اصلی این کتاب ارزیابی موفقیت یا شکست کشورها و همچنین استفاده از استانداردهای ارزشی برای مقایسه خوب یا بد بودن مداخله دولتها یا شیوه های آزاد سازی اقتصادها نیست بلکه حاصل کار گروهی از محققان است که با تنوع در رویکردهای نظری، پیشینه‌های متفاوت دانشگاهی را گرد هم آورده اند تا در مورد چالش کلیدی ملی گرایی منابع در کشورهای دارای منابع ارزشمند گفتگو و تحقیق کنند. در بخش اول کتاب ، ارائه تصویری دقیق از محرک‌های خاص ملی گرایی منابع و پیچیدگی‌های توسعه و در در بخش دوم کتاب، اقتصاد سیاسی ملی گرایی منابع در هر یک از کشورهای مورد مطالعه قرار میگیرد. این مجموعه که در ۱۳ فصل گردآوری شده است با تمرکز بر دوران رونق و رکود قیمت‌های جهانی کالاها در دهه‌ی ۲۰۰۰، به‌ویژه نفت و مواد معدنی، با تمرکز بر عملکرد شش کشور آرژانتین، شیلی، پرو، بولیوی، مکزیک و ونزوئلا و در قبال مدیریت منابع، طراحی سیاست‌های توزیعی، نقش دولتها و نهادهای تنظیم‌گر و میزان موفقیت در ایجاد رشد پایدار را بررسی می‌کند.

در فصل‌های مختلف کتاب با نگاهی جالب از منظر اقتصاد سیاسی و توسعه، رابطه‌ی دولت با جامعه و بازار، و همچنین تأثیر تعیین‌کننده آن بر سرنوشت توسعه‌ای کشورها با

درجات مختلف ملی گرایی و دلایل اصلی دخالت دولت‌ها بررسی میشود و دلایلی که رانت ها از بخش خصوصی به بخش دولتی منتقل شده است را تحلیل میکند. نکته جالب توجه اشاره به طرح های مشابه با عنوان شمول اجتماعی[1] جهت گسترش عدالت ، مشارکت اقلیت‌ها، بومی‌ها، فقرا و گروه‌های حاشیه‌ای در فرآیند تصمیم‌گیری و بهره‌مندی از منابع هزینه شده است. نتایج این پدیده در کوتاه مدت خوب و در بلندمدت منجر به ناخشنودی و فساد گردیده است. نگاه گردآورندگان کتاب بر پیچیدگی های اجتماعی و علل ملی گرایی منابع معدنی و نفتی در کشورهای منبع محور آمریکای لاتین است که با ظرافت توانسته اند در فصل سیزهم کتاب نسبت به جمع بندی علل،آثار و پیامدهای ملی سازی برای این منابع نسخه ای جالب تهیه کنند و شیوه های منسوخ مبتنی بر چارچوب قدرت و چانه زنی را به چالش بکشند. آنها با تکیه بر فرصتها و محدودیت های موجود بر سه گروه از عوامل اثر گذار بر محیط بین المللی، محیط صنعتی و محیط ملی به آثار هر یک از متغیرهای کیفی مطرح شده پرداخته اند. بطور خلاصه، ملی گرایی در سه گروه از کشورها با درجه ملی گرایی محدود « *کلمبیا و مکزیک* »، معتدل « *برزیل و پرو* » و رادیکال « *بولیوی و ونزوئلا* » به درون قاب اقتصاد و جامعه نگاهی واقع گرایانه می اندازد.

تحلیل تطبیقی این چارچوب با تجربه‌ی کشورمان به‌ویژه در دوره‌ی رونق نفتی کشور می‌تواند درک عمیق‌تری از کارکرد دولت های مشابه ومبتنی بر منابع طبیعی، شیوه های توزیع منابع و چالش‌های حکمرانی در شرایط وفور منابع را فراهم کند. کتابهای رایج توسعه بر محور اندیشه و مدلهای غربی و عمدتاً کشور آمریکا و اخیراً الگوهای بر گرفته از چین استوار است که هیچ شباهت و مطابقتی با ایران ندارد. در واقع در مؤلفه‌های اقتصادی به‌ویژه «وابستگی به منابع»، «چرخه‌های ملی‌سازی و لیبرال‌سازی»، «نوسانات فزاینده رشد و تورم»، و «ضعف نسبی نهادها» تجربه ایران بیشتر به تجارب بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین شبیه است تا به مدل‌های توسعه غربی و آمریکای شمالی یا چین. با این حال، ایران ویژگی‌های ژئوپلیتیک و تاریخی (از جمله انقلاب، جنگ، تحریم‌های طولانی و ساختار ایدئولوژیک و حکمرانی) خاص خود را دارد که آن را از

[1] inclusion

نمونه‌های لاتین نیز متمایز و در برخی پیامدها (از جمله شدت رکود، محدودیت تعاملات بین‌المللی، شکل خاص سیاست داخلی) بدیع می‌سازد.

این کتاب تأکید می‌کند که هیچ الگوی واحدی برای مدیریت منابع وجود ندارد، بلکه تعامل میان نهادهای رسمی و غیررسمی، ظرفیت دولت و تقاضای اجتماعی است که مسیر توسعه را تعیین می‌کند. تاکید و تحلیل این کتاب این است که ملی گرایان رادیکال علیرغم داشتن فرصت‌های کافی و محدودیت های کمتر نسبت به سنوات پیشین به اتلاف منابع رسیده‌اند. بدین‌سان، خوانش تطبیقی این اثر، در کنار تجربه‌ی معاصر ایران، می‌تواند نه تنها در تحلیل گذشته، بلکه در طراحی سیاست‌های آتی برای حکمرانی منابع معدنی و نفتی و خروج از دام‌ها و آفت‌های گریبان گیر دولت‌ها راه‌گشا باشد.

در پایان لازم است از زحمات آقایان محمد گلشنی و امین سقاییان که در خوانش و بازبینی متن کتاب یاری نموده‌اند، تشکر شود.

۱۴۰۵

قدردانی گردآوردنگان

این پروژه با این احساس آغاز شد که بسیاری از نوشته‌های معاصر در مورد اقتصاد سیاسی آمریکای لاتین اهمیت اساسی گرایش‌های منطقه به ملی‌گرایی منابع را نادیده گرفته‌اند. از یک سو، احساس کردیم که علیرغم تلاش‌ها برای توصیف تجربه های پسا-نئولیبرال، به اندازه کافی به این نکته اذعان نشده است که دهه ۲۰۰۰ بازگشت مهمی از ظهور دولت‌ها را نوید داده است و حتی نهادسازهایی که با گفتمان دانشگاهی بر آزادسازی و خصوصی‌سازی متمرکز است، این تضادها را کمتر مقایسه کرده اند. بهره‌برداری از منابع طبیعی در مرکز این تحول قرار داشت و با وجود «محدودیت‌هایی» که از نئولیبرالیسم به جا مانده بود ترکیب جدیدی از سیاست‌ها و افزایش قدرت دولت‌ها در برابر شرکت‌ها اعمال شد. به معنای قابل‌توجهی، ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین همان پسا-نئولیبرالیسم است. برای نگارش این کتاب، ما با مجموعه‌ای بسیار متنوع از نویسندگان همکاری کرده‌ایم که علاقه مشترکی به چگونگی استفاده از بهره‌برداری از منابع طبیعی برای تأمین مالی برای توسعه آمریکای لاتین دارند، اما دیدگاه مشترکی در مورد چگونگی یا حتی انجام این کار ندارند. در واقع، نویسندگان ما از زوایای بسیار متفاوتی به ملی گرایی منابع نگاه می‌کنند. برخی از توسعه‌گرایی برای نقد دیدگاه‌های نئولیبرالی که در عصر ملی گرایی منابع وجود دارد استفاده می‌کنند، برخی دیگر بر چگونگی تناسب مدیریت صنایع استخراجی با چارچوب گسترده‌تر پسا-نئولیبرال تمرکز دارند، و برخی هم کاربرد چارچوب‌های نئولیبرال یا پسا-نئولیبرال را رد می‌کنند و ترجیح می‌دهند جایگزین‌هایی برای هر دو تصور کنند. ما از نویسندگان‌مان سپاسگزاریم که با چنین اشتیاقی موانع نظری، ایدئولوژیک و روش‌شناختی بین ما را پشت سر گذاشته و خود را متعهد به تولید کاری کردند که هدف مشترک ما را در این تنوع فکری و درک چگونگی تناسب منابع با توسعه و اقتصاد سیاسی در آمریکای لاتین به نمایش گذاشته اند.

نویسندگان فصلهای کتاب

خاویر آرلانو-یانگواس، پژوهشگر و مدرس مرکز اخلاق کاربردی در دانشگاه دئوستو (بیلبائو، اسپانیا) است. او در حال حاضر مدیر این مرکز است. خاویر دارای مدرک دکترا در مطالعات توسعه از موسسه مطالعات توسعه – دانشگاه ساسکس است. کار او بر اقتصاد سیاسی توسعه مبتنی بر منابع طبیعی، درگیری‌های اجتماعی، تمرکززدایی، شفافیت و پاسخگویی و نقش سیاسی جامعه مدنی و جنبش‌های اجتماعی متمرکز است. بیشتر این تحقیقات در کشورهای آند انجام شده و شامل رویکردهای کمی و کیفی است

سباستین بیتار استادیار دانشکده حکومرانی دانشگاه دِ لوس آند، بوگوتا، کلمبیا است. او دارای مدرک دکترای روابط بین‌الملل از دانشگاه آمریکایی واشنگتن دی سی است. حوزه‌های تحقیقاتی او شامل سیاست خارجی، اقتصاد سیاسی بین‌الملل و مطالعات امنیتی است. او برای فعالیت‌های دانشگاهی و تحقیقاتی از فولبرایت، بنیاد تینکر، بنیاد کترینگ، انجمن مطالعات بین‌المللی، دانشکده خدمات بین‌المللی دانشگاه آمریکایی، موسسه ملی علوم کلمبیا (کولسینسیاس) و دانشگاه دِ لوس آند در کلمبیا بودجه دریافت کرده است. سباستین نویسنده کتاب‌های «پایگاه‌های نظامی ایالات متحده، شبه‌پایگاه‌ها و سیاست داخلی در آمریکای لاتین» (پالگریو، ۲۰۱۵) و «اولین گام‌ها به سوی حقوق بشر در کلمبیا» (دانشگاه دِ لوس آند، ۲۰۰۷) است.

کارلوس کابایرو آرگائز مدیر دانشکده علوم حکومرانی آلبرتو لراس کامارگو در دانشگاه دِ لوس آند، بوگوتا، کلمبیا است. او دارای مدرک کارشناسی ارشد مهندسی از دانشگاه کالیفرنیا-برکلی، کارشناسی ارشد مدیریت عمومی از دانشگاه پرینستون و کارشناسی ارشد تاریخ از دانشگاه دِ لوس آند است. او سمت‌های مدیریتی مختلفی را در بخش‌های دولتی و خصوصی، از جمله وزیر انرژی و معادن، مدیر اندیشکده فدسارولو، رئیس انجمن بانکداران، عضو هیئت مدیره بانک مرکزی و رئیس بورس اوراق بهادار

بوگوتا و غیره، بر عهده داشته است. او نویسنده مشترک کتاب «تاریخچه بخش مالی کلمبیا در قرن بیستم: بررسی بحران» (۲۰۰۶، نورما) بوده، چندین جلد کتاب در زمینه سیاست عمومی و اقتصاد سیاسی ویرایش کرده و مقالات متعددی را در مجلات دانشگاهی منتشر کرده است.

ادواردو گودیناس محقق ارشد مرکز آمریکای لاتینی تبارها در اکولوژی اجتماعی (CLAES)، یک سازمان مردم نهاد مستقر در مونته ویدئو (اروگوئه)، است که بر محیط زیست و جایگزین‌های توسعه تمرکز دارد. او دارای مدرک بوم‌شناسی اجتماعی است و کارش شامل جنبش‌ها و سازمان‌های اجتماعی مختلف در چندین کشور آمریکای لاتین می‌شود. آخرین کتاب‌های او در مورد اخلاق زیست‌محیطی و حقوق طبیعت با بررسی وضعیت در اکوادور و بولیوی، و دیگری در مورد استراتژی‌های توسعه استخراجی در آمریکای لاتین (هر دو با نسخه‌هایی در پرو، بولیوی، کلمبیا و آرژانتین) است. او به طور منظم در روزنامه‌ها و مجلات مختلف آمریکای جنوبی مقاله می‌نویسد. او همچنین استاد مدعو در چندین دانشگاه، محقق در سیستم تحقیقات ملی اروگوئه، همکار تحقیقاتی در گروه مردم‌شناسی، دانشگاه کالیفرنیا دیویس، و عضو داگان در شورای دفاع از منابع ملی (ایالات متحده) است. او را می‌توان در توییتر با شناسه @EGudynas و وبسایش، www.accionyreaccion.com. دنبال کرد.

پل ا. هسلم ، دانشیار دانشکده توسعه بین‌الملل و مطالعات جهانی در دانشگاه اتاوا، کانادا است. تحقیقات فعلی او بر مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها در بخش معدن و تنظیم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در آمریکای لاتین از طریق قراردادهای تجارت آزاد و معاهدات سرمایه‌گذاری دوجانبه متمرکز است. او ویراستار مشترک کتاب‌های «مقدمه‌ای بر توسعه بین‌المللی: رویکردها، بازیگران و مسائل» (انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۲۰۱۱) و «حکمرانی بر قاره آمریکا: ارزیابی نهادهای چندجانبه» (انتشارات لین رینر، ۲۰۰۷) و همچنین منتشر شده در مجلاتی مانند «توسعه جهانی»، «اقتصاد جهانی»، «فصلنامه جهان سوم» و «مرور مطالعات توسعه اروپا» بوده است. او دکترای خود را از دانشگاه کوئینز دریافت کرده است.

پابلو هیدریچ در موسسه اقتصاد سیاسی دانشگاه کارلتون کانادا، روش‌های تحقیق و توسعه بین‌الملل تدریس می‌کند. تحقیقات فعلی او در مورد صنایع استخراجی در آمریکای

لاتین توسط شورای تحقیقات علوم اجتماعی و انسانی کانادا تأمین مالی می‌شود. او در مورد اختلافات تجاری بین‌المللی، سازمان تجارت جهانی و سیاست‌های اقتصادی چپ نو، مقالاتی منتشر کرده است. پیش از این، او در موسسه شمال–جنوب در اتاوا به عنوان محقق ارشد در زمینه تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی و در دانشکده علوم اجتماعی آمریکای لاتین (FLACSO) در آرژانتین در زمینه مسائل ادغام منطقه‌ای کار می‌کرد. او دکترای خود را از دانشگاه کالیفرنیای جنوبی در رشته اقتصاد سیاسی و سیاست عمومی و کارشناسی ارشد خود را از دانشگاه تسوکوبا (ژاپن) در رشته اقتصاد سیاسی بین‌الملل دریافت کرد.

دانیل هلینگر استاد روابط بین‌الملل در دانشگاه وبستر، در سنت لوئیس، میسوری است. او چندین کتاب و مقالات علمی بسیاری در مورد سیاستهای ونزوئلا منتشر کرده است، از جمله «دیده‌بان امنیت جهانی: ونزوئلا»؛ «سیاست ونزوئلا در دوران چاوز: طبقه، قطب‌بندی و تضاد» (ویرایش مشترک)؛ «دموکراسی بولیواری ونزوئلا» (ویرایش مشترک) و «سیاست تطبیقی در آمریکای لاتین: سرانجام دموکراسی؟» (ویرایش دوم). او رئیس سابق بخش مطالعات ونزوئلا در انجمن مطالعات آمریکای لاتین است. او در حال حاضر در حال تحقیق در مورد سیاست‌های معدن در شیلی و کوبا است و همچنین در مورد نظریه توطئه مطالبی منتشر کرده است.

آنیل هیرا استاد علوم سیاسی در دانشگاه سیمون فریزر در ونکوور کانادا است. تخصص او سیاست‌های صنعتی، فناوری و انرژی برای توسعه است. آثار اخیر او شامل «دولت‌ها و فناوری پیشرفته: مواردی از بخش بی‌سیم»، نسخه ویژه مجله بین‌المللی فناوری و جهانی‌سازی، ۲۰۱۲؛ «چه چیزی خوشه‌ها را رقابتی می‌کند؟ مواردی از صنعت جهانی نوشیدنی مک‌گیل–کوئینز، ۲۰۱۳؛ «ترسیم مارپیچ سه‌گانه: چگونگی دستیابی به هماهنگی نهادی برای رقابت‌پذیری در صنعت جهانی نوشیدنی »، نسخه ویژه پرومتئوس: مطالعات انتقادی در نوآوری، ۲۰۱۳؛ و «سه دیدگاه در مورد غیرمنطقی بودن انسان: کتاب قوانین»، انجمن کتاب، ۲۰۱۴ می‌شود. تحقیقات فعلی او بر این متمرکز است که چگونه کشورهای در حال توسعه می‌توانند بخش‌های انرژی خود را برای پاسخ به تغییرات اقلیمی به گونه‌ای تغییر دهند که نگرانی‌های نیروی کار، محیط زیست و اقتصادی را متعادل کند.

ساموئل کوامی گای در حال حاضر مدیر و رئیس واحد ویژه کالاها (SUC) است. او دارای مدرک دکترا در رشته اقتصاد توسعه از دانشگاه منچستر انگلستان است و در دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علوم و فناوری غنا تدریس کرده است. ساموئل در مورد طیف وسیعی از مسائل توسعه از جمله تنوع تجاری، اصلاحات بخش مالی، بسیج منابع مالی داخلی، مسائل سازمان تجارت جهانی، تعدیل ساختاری، کاهش فقر، وابستگی به کالاها، کشاورزی و امنیت غذایی تحقیق و مقالاتی منتشر کرده است. او در هماهنگی و انتشار سه نشریه شاخص UNCTAD، از جمله گزارش کشورهای کمتر توسعه یافته (۱۹۹۵–۱۹۹۹)؛ مجموعه توسعه اقتصادی در آفریقا (۲۰۰۳–۲۰۰۸) مشارکت داشته است. وی پس از تصدی ریاست شورای عالی صنایع غذایی (SUC) در سال ۲۰۱۱، گزارش دوسالانه جدید کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (UNCTAD) در مورد کالاها و توسعه (۲۰۱۳ و ۲۰۱۵) را معرفی و هماهنگ کرد. او عضو گروه راهبری ارشد کارگروه عالی رتبه دبیرکل سازمان ملل متحد در مورد بحران امنیت غذایی جهانی است.

الیزا ماسی اخیراً دکترای خود را از دانشکده مطالعات شرقی و آفریقایی (SOAS) در دانشگاه لندن به پایان رسانده است. تحقیقات الیزا بر سیاست صنعتی، بانک‌های توسعه و بسیج مالی برای توسعه، و اقتصاد سیاسی صنعتی شدن در کشورهای آمریکای لاتین و آسیای شرقی با درآمد متوسط و تازه صنعتی شده متمرکز است. پیش از این، الیزا برای شورای اقتصادی حوزه اقیانوس آرام (PBEC) و به عنوان دستیار تحقیقاتی برای برنامه تحقیقاتی تحت حمایت آژانس توسعه فرانسه در مورد "نهادها، حکومتداری و رشد بلندمدت" کار می‌کرد. الیزا همچنین عضو برنامه رهبری آسیا و اقیانوسیه در مرکز شرق–غرب مستقر در هاوایی بود و اخیراً از موسسه شفیلد برای توسعه بین‌المللی و شورای تحقیقات اقتصادی و اجتماعی در حمایت از مشارکت در مشاوره در مورد دستور کار توسعه جهانی پس از ۲۰۱۵ برای آمریکای لاتین و کارائیب، بورسیه دریافت کرده است.

خوان کارلوس مورنو–برید استاد تمام دانشکده اقتصاد، UNAM (دانشگاه ملی مکزیک) است. از سال ۲۰۰۰ تا آوریل ۲۰۱۵، او معاون مدیر ECLAC–Mexico بود که پس از سال‌ها به عنوان همکار تحقیقاتی در مرکز مطالعات آمریکای لاتین دیوید راکفلر (دانشگاه هاروارد) به آن پیوست. دکتر مورنو–برید در توسعه اقتصادی و رشد آمریکای لاتین تخصص دارد. کتاب‌های اخیر او عبارتند از: تغییر ساختاری و رشد در آمریکای

مرکزی و جمهوری دومینیکن (ECLAC، ۲۰۱۴) و توسعه و رشد در اقتصاد مکزیک: یک دیدگاه تاریخی (انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۲۰۰۹). او عضو کمیته تحریریه El Trimestre Económico، ECONOMIAUNAM، ECLAC Review و عضو رسمی انجمن اقتصاد جهانی با بیش از ۱۴۰۰۰ عضو وابسته است. او دارای مدرک دکترا (دانشگاه کمبریج)، کارشناسی ارشد اقتصاد (CIDE) و کارشناسی ریاضیات (UNAM) است.

جولرد نم سینگ مدرس توسعه بین‌الملل در دانشگاه شفیلد انگلستان است. تحقیقات او بر مدیریت منابع طبیعی، نظریه‌های دولت و اقتصاد سیاسی توسعه متمرکز است. او ویراستار مشترک کتاب‌های «مدیریت منابع و دولت‌های توسعه‌گرا در جنوب جهان: دیدگاه‌های انتقادی اقتصاد سیاسی بین‌الملل» (پالگریو مک‌میلان، ۲۰۱۳) و «مطالبه حقوق: مطالبه عدالت در جنوب جهان» (پالگریو مک‌میلان، در دست چاپ) است. او همچنین در فصلنامه جهان سوم، «اقتصاد سیاسی جدید» و «مطالعات شهروندی» مقالاتی منتشر کرده است. او همچنین به عنوان مشاور متخصص برای تحقیقات سازمان ملل متحد در توسعه اجتماعی (UNRISD) و برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) در زمینه مسائل مربوط به مدیریت منابع طبیعی خدمت کرده است.

خاویر دزیره انکورونزیزا رئیس بخش تحقیق و تحلیل در واحد ویژه کالاها، کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (UNCTAD) است، جایی که او تحقیقات در مورد تعامل بین تولید کالاهای اولیه و تجارت و توسعه اقتصادی را هدایت می‌کند. خاویر پیش از سمت فعلی خود، مسئول بخش آفریقا، کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (UNCTAD)؛ مشاور سیاست‌های اقتصاد کلان در UNDP، نیویورک؛ و اقتصاددان در UNCTAD و UNECA و همچنین در چندین دانشگاه برجسته کار کرده است. او چندین مقاله و فصل را در کتاب‌های ویرایش شده منتشر کرده و در نوشتن گزارش‌های شاخص، از جمله گزارش توسعه اقتصادی در آفریقا UNCTAD؛ چشم‌انداز اقتصادی آفریقا؛ و گزارش اقتصادی UNECA در مورد آفریقا، همکاری داشته است. او دارای مدرک دکترای اقتصاد از دانشگاه آکسفورد است، جایی که با مرکز مطالعات اقتصادهای آفریقا وابسته است. ژانویر عضو تعدادی از مؤسسات دانشگاهی و تحقیقاتی است.

تحقیقات اخیر او بر کالاها و توسعه؛ اقتصاد منازعات؛ فرار سرمایه؛ و سیستم‌های مالی در آفریقا متمرکز بوده است.

لورنزو پلگرینی، دارای مدرک دکترا، دانشیار اقتصاد محیط زیست و توسعه در مؤسسه بین‌المللی مطالعات اجتماعی دانشگاه اراسموس (ISS) در لاهه هلند و استادیار در دانشگاه سانفرانسیسکو کیتو، اکوادور است. او مدرک دکترای خود را از دانشگاه VU آمستردام دریافت کرد. علایق تحقیقاتی او شامل تأثیر اجتماعی-زیست‌محیطی صنایع استخراجی، عدالت زیست‌محیطی، ارزیابی تأثیر نهادها و فساد است. انتشارات اخیر او در مجلات توسعه جهانی، صنایع استخراجی و جامعه، سرمایه‌داری، طبیعت، سوسیالیسم و نامه‌های حفاظت از محیط زیست منتشر شده است. کشورهای دارای تجربه تحقیقاتی وی شامل بوتان، بولیوی، اکوادور، هندوراس، هند، ایتالیا، نیکاراگوئه، پاکستان، پرو، رواندا و ویتنام هستند. لورنزو همچنین رهبری و مشارکت در تعدادی از پروژه‌های ظرفیت‌سازی در کشورهای جنوب جهان را بر عهده داشته و مجری برنامه کارشناسی ارشد اقتصاد توسعه در ISS است. او دوره‌هایی در زمینه روش‌شناسی تحقیق، اقتصاد توسعه، توسعه پایدار و اقتصاد بوم‌شناختی تدریس می‌کند.

آلیسیا پویانا موتیس استاد اقتصاد در دانشکده علوم اجتماعی آمریکای لاتین (FLACSO مکزیک) و عضو آکادمی علوم مکزیک و آکادمی علوم اقتصادی کلمبیا است. او روی اثرات ورود آمریکای لاتین به اقتصاد جهانی و همچنین اقتصاد سیاسی سیاست‌های نفتی در مکزیک و کلمبیا کار می‌کند. برخی از آثار اخیر او عبارتند از کلمبیا و مکزیک: اقتصاد سیاسی نفت در تجارت جهانی و سیاست (FLACSO، مکزیک، ۲۰۱۵)؛ آمریکای لاتین. مشکلات زمین‌خواری در جهانی‌سازی ۲۰۱۳-۱۹۸۰ (FLACSO، مکزیک، ۲۰۱۵)؛ «زمین‌خواری چینی‌ها در آرژانتین و کلمبیا»، در چشم‌اندازهای آمریکای لاتین (در دست انتشار). دکتر پویانا عضو هیئت تحریریه چندین مجله بین‌المللی است و عضو هیئت مدیره انجمن بین‌المللی اقتصاد توسعه (IDEAS) می‌باشد. او در زمینه مسائل انرژی و نفت در آمریکای لاتین به آکسفورد آنالیتیکا، انجمن تحقیقات انرژی کمبریج (CERA) و بریتیش پترولیوم مشاوره داده است. دکتر پویانا دارای مدرک دکترای اقتصاد از دانشگاه آکسفورد است.

ولادو ویوودا پژوهشگر مرکز مسئولیت اجتماعی در معدن، موسسه مواد معدنی پایدار، دانشگاه کوئینزلند است. او قبلاً در موسسه گریفیت آسیا در دانشگاه گریفیت مستقر بود. ولادو دارای مدرک لیسانس (افتخاری) از دانشگاه ملی سنگاپور و مدرک فوق لیسانس (روابط بین‌الملل) از دانشگاه ملی استرالیا است. او دکترای خود را در سال ۲۰۰۸ در رشته اقتصاد سیاسی بین‌المللی نفت از دانشگاه فلیندرز دریافت کرد. ولادو از زمان تکمیل دکترای خود، آثار گسترده‌ای در طیف وسیعی از موضوعات مرتبط با انرژی و مواد معدنی منتشر کرده است. تمرکز ویژه او بر اقتصاد سیاسی بین‌المللی انرژی است. او مقالات متعددی را در مجلات معتبری از جمله اقتصاد سیاسی جدید، تجارت و سیاست، مجله آسیای معاصر، بررسی آسیایی، مجله مطالعات شرق آسیا، سیاست منابع و سیاست انرژی منتشر کرده است. جدیدترین کتاب او به بررسی چالش‌های امنیت انرژی ژاپن پس از فوکوشیما می‌پردازد.

فصل اول: از نئولیبرالیسم به ملی گرایی منابع:دولتها، شرکتها و توسعه

نویسندگان :پل ا. هسلم و پابلو هیدریچ [۲]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- توسعه و ملی گرایی منابع
- دو دهه تغییر قانونی و نظارتی
- ساختار کتاب
- نتیجه‌گیری

[۲] Paul A. Haslam and Pablo Heidrich

مقدمه

ملی‌سازی اقتصاد بار دیگر به یکی از موضوعات اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی در آمریکای لاتین و دیگر نقاط جهان در حال توسعه، به‌ویژه در بخش استخراج منابع، تبدیل شده است. بین سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۴، دولت‌های آرژانتین، بولیوی، اکوادور و ونزوئلا ملی‌سازی کامل یا وسیعی در بخش‌های نفت، گاز و معدن را برای دارایی‌هایی به ارزش صدها میلیارد دلار اعلام کردند . علاوه بر اقدامات افراطی این چنینی، گروه گسترده ای از دولت‌های این منطقه بار مالیات‌ها و عوارض بیشتری را بر شرکت‌های خارجی تحمیل کردند. این اقدامات با موجی از نهادسازی همراه بود، زیرا نهادهای نظارتی جدیدی برای مدیریت منابع و مشکلات آن ایجاد شد و شرکت‌های دولتی[۳] (SOEs) برای جذب رانت های حاصل از این منابع و به حداکثر رساندن اثرات توسعه‌ای تأسیس شدند. این آزمایش‌ها به نقاط مرجعی برای دیگر مناطق جهان در حال توسعه که در مسیر سیاست‌گذاری مشابهی حرکت کردند، به‌ویژه در جنوب آفریقا و آسیای شرقی، تبدیل شده و بسیاری از ناظران معتقدند این روندها یا با سرعت کنونی ادامه خواهند یافت یا حتی شتاب سریعی خواهند گرفت.

اصطلاح «ملی گرایی منابع[۴]» اغلب برای توصیف مجموعه متنوعی از سیاست‌ها و اقدامات به کار می‌رود. برخی این اصطلاح را با مخالفت ایدئولوژیک و ملی‌گرایانه با بهره‌برداری خصوصی و خارجی از منابع طبیعی که در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ غالب بود مرتبط می‌دانند اما این اصطلاح را ما به‌صورت خنثی و بدون پیش‌داوری نسبت به جهت‌گیری سیاسی به کار می‌بریم تا طیف گسترده‌ای از اقدامات و سیاست‌هایی را در بر گیرد که دولت‌ها از طریق آنها به دنبال افزایش نفوذ خود بر توسعه بخش منابع بودند. در این راستا، ما ملی گرایی منابع را در سه دسته از اقدامات تعریف می‌کنیم: ۱–به حداکثر رساندن درآمد عمومی؛ ۲– اعمال کنترل استراتژیک دولتی (توانایی تعیین جهت‌گیری سیاسی یا استراتژیک برای توسعه بخشی) و ۳– تقویت اثرات سرریز توسعه‌ای ناشی از

---

[۳] state-owned enterprises

[۴] resource nationalism

فعالیت‌های استخراجی. همان‌طور که ورنون در کتاب «حاکمیت در خلیج» [۵](۱۹۷۱) بیان کرده است حتی با وجود امکان کسب منافع مشترک، این اقدامات معمولاً به زیان شرکت‌ها است یعنی جایی که دولت‌ها درآمد خود را به حداکثر می‌رسانند اما سود شرکت‌ها کاهش ملموسی می‌یابد، جایی که دولت‌ها انتخاب‌های استراتژیک در مورد توسعه منابع را انجام می‌دهند ولی استقلال شرکت‌ها محدود می‌شود و دست آخر، جایی که دولت‌ها اثرات توسعه‌ای را مدیریت می‌کنند اما روابط شرکت‌ها با تأمین‌کنندگان، مصرف‌کنندگان و جوامع محلی تحت تأثیر منفی قرار می‌گیرد.

علاوه بر این، ابزارهای سیاستی متنوعی در اختیار دولت‌ها قرار دارد: از ملی‌سازی‌های چشمگیر و شبه‌ملی‌سازی‌ها (در واقع واگذاری اجباری سهام) که تیتر روزنامه‌ها را به خود اختصاص می‌دهد و سرمایه‌گذاران را نگران می‌کند، تغییردر نرخ عوارض و مالیات‌ها، ایجاد شرکت‌های دولتی برای «مشارکت» با شرکت‌های خارجی، اصلاحات در فرآیندهای بوروکراتیک که بر حقوق مالکیت، فرآیندهای اخذتأییدیه های اداری و رژیم‌های اعطای مجوزهای زیست‌محیطی تأثیر می‌گذارد و حتی فشارهای غیررسمی (خارج از چارچوب قانونی) . در برخی موارد، ابزار مورد استفاده ممکن است تنها یک هدف سیاستی را محقق کند: تغییر در نرخ عوارض که درآمد دولت را افزایش می‌دهد بدون اینکه مستقیماً بر کنترل استراتژیک دولت بر صنعت یا تقویت اثرات توسعه‌ای تأثیر بگذارد. در موارد دیگر، ابزارهایی مانند واگذاری اجباری سهام یا ایجاد شرکت دولتی، پتانسیل دستیابی به چندین هدف مانند تصاحب رانت ها، تأثیرگذاری بر تصمیمات استراتژیک و تحول در مشارکت توسعه‌ای شرکتها را بدون هیچ تضمینی دارند.

به طور کلی، مشخص است که دولت‌های آمریکای لاتین، به درجات مختلف، از رویکرد عدم مداخله(آزادی) [۶] در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در صنایع استخراجی به سمت تلاش فعال برای به حداکثر رساندن مشارکت شرکت‌های خارجی در درآمدزایی دولت‌ها و توسعه اقتصادی تغییر جهت داده‌اند. با این حال، این ملی‌سازی‌ها و تغییرات نظارتی که نمایانگر احساسی ترین تغییرات در سیاستهای توسعه‌ای منطقه از زمان ظهور نئولیبرالیسم است، تاکنون توجه کمی از نشریات دانشگاهی یا سیاست‌مداران

[۵] Sovereignty at Bay
[۶] laissez-faire

را به خود جلب کرده است. به طور کلی محققان در درک اینکه چرا ملی گرایی منابع در دهه اول قرن بیست‌ویکم دوباره ظهور کرده و تحلیل سیاست‌ها و اقدامات متنوع آنها بسیار کند عمل کرده‌اند. علاوه بر این، تأثیر این موارد بر دولت‌ها، شرکت‌ها و مسیرهای توسعه تا حد زیادی ناشناخته مانده است. چند سوال کلیدی همواره بدون پاسخ است :

- آیا این رجعت به ملی گرایی، ادامه سیاست‌های شکست‌خورده جایگزینی واردات در گذشته است؟
- آیا این یک مدل ترکیبی است که در آن دولت‌های نئولیبرال به طور فزاینده‌ای به رانت منابع برای هزینه‌های اجتماعی وابسته می‌شوند ؟
- آیا این مجموعه‌ای جدید از سیاست‌ها برای توسعه اقتصادی در محیط پسانئولیبرال است؟

در این راستا، سؤالات اساسی درباره رابطه بین دولت‌ها، شرکت‌ها و توسعه ملی گرایی منابع مطرح می‌شود. دغدغه اصلی ما در این کتاب، بررسی تنوع در سیاست‌هایی است که ملی گرایی منابع را تشکیل می‌دهند. زنجیره طولانی از علل و عوامل سیاسی و اقتصادی که سیاست‌ها را شکل می‌دهند تا موفقیت یا شکست این سیاست‌ها در تقویت توسعه اقتصادی وجود دارد. ما تصمیم گرفته‌ایم بر بخش اول این معادله تمرکز کنیم، با این باور که پیش از پرداختن به پیامدهای سیاست، باید دلایل پشت صحنه ملی گرایی‌های منابع که منطقه را احاطه کرده بشناسیم و آثار آنها را بر بازیگران اصلی توسعه اقتصادی، یعنی دولت‌ها و شرکت‌ها بهتر درک کنیم. در این راستا، مجموعه سیاست‌هایی که مواضع مختلف در تصاحب و استفاده از رانت‌های منابع را نشان می‌دهند، در سه گروه محدود، معتدل و رادیکال، متغیرهای وابسته پروژه ما هستند. متغیرهای مستقل مورد بررسی توسط مشارکت‌کنندگان در این مجموعه شامل طیف وسیعی از عوامل سیاسی–اقتصادی تعیین‌کننده سیاستها از جمله قیمت‌های کالا، آثار ایدئولوژیک و سیاست‌های ملی گرایانه، ایده‌ها درباره سیاست‌های صنعتی، روابط بین دولت‌های میزبان و سرمایه‌گذاران و نحوه واکنش کشورها به فرصت‌های ارائه‌شده توسط ابتکارات منطقه‌ای و جغرافیای جدید اقتصاد جهانی است.

این فصل به دنبال زمینه‌سازی برای بررسی علل و ماهیت ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین است. ابتدا رابطه بین منابع و توسعه را بررسی می‌کنیم، به‌ویژه کاربرد ادعای نظریه

«نفرین منابع[۷]» برای توسعه اقتصادی در آمریکای لاتین را بررسی می‌کنیم. دوم، به «چرخش نهادی[۸]» در سیاست‌های منابع می‌پردازیم و بر ماهیت دولت و اهمیت آن برای ملی گرایی منابع تمرکز می‌کنیم. بررسی ما از چگونگی تحول دولت حول مسئله ملی گرایی منابع، به ما امکان می‌دهد به بحث‌های نظری درباره شرایطی بپردازیم که در آن تصاحب رانت یا محدود یا گسترده تر می‌گردد و اینکه آیا ظرفیت و استقلال نهادی کافی می‌تواند به بهره‌برداری حداکثری از منابع طبیعی بیانجامد یا خیر.سوم، تغییرات قانونی و نظارتی که در طول بیست‌وپنج سال گذشته در بخش منابع انجام شده را بررسی می‌کنیم. این تحلیل دقیق به ما امکان می‌دهد کشورها را بر اساس رویکردهای محدود، معتدل و رادیکال[۹] به ملی گرایی منابع طبقه‌بندی کنیم.

توسعه و ملی گرایی منابع

دو سوال اساسی برای مسیر توسعه اکثر کشورهای آمریکای لاتین حیاتی بوده‌اند.

«منابع طبیعی چه نقشی باید در اقتصاد ایفا کنند؟» و «چه سیاست‌هایی باید برای به حداکثر رساندن مشارکت آنها در توسعه اقتصادی اعمال شوند؟»

ملی گرایی منابع در دهه ۲۰۰۰ نه تنها یک مسئله معاصر است بلکه جدیدترین تکرار یک بحث طولانی است که به دوره استعمار بازمی‌گردد. این بحث بین کسانی که وابستگی به منابع طبیعی را «نفرینی» می‌بینند که توسعه آمریکای لاتین را مختل کرده و کسانی که آن را فرصتی برای بهره‌برداری می‌دانند، در نوسان بوده است.

همچنین بحث بر سر سیاست‌های معدن و هیدروکربن ها بحثی بر سر مناسب‌ترین استراتژی رشد و توسعه بوده است. ثابت شده است که آمریکای لاتین بین سال‌های ۱۸۷۰ و ۱۹۱۴ یک استراتژی لیبرال و صادرات‌محور را دنبال میکرد که به تدریج جای خود را به دوره‌ای از ملی گرایی منابع داد که از اواخر دهه ۱۹۳۰ آغاز شد، زیرا منطقه با گروه‌های سیاسی جدید مرتبط با صنعتی‌سازی جایگزین واردات، ایده‌های جدید درباره اهمیت صنعتی‌سازی برای توسعه و افزایش احساسات ضد امپریالیستی مواجه شد . اولین

---

[۷] curse

[۸] institutional turn

[۹] limited, moderate, and radical approaches.

ملی‌سازی در آمریکای لاتین به طور گسترده به تصاحب شرکت استاندارد اویل توسط بولیوی در سال ۱۹۳۷ نسبت داده می‌شود که به سرعت با ملی‌سازی صنعت نفت مکزیک در سال ۱۹۳۸ و ایجاد شرکت دولتی پترولئوس مکزیکو[۱۰] تسری می یابد. چوا[۱۱] این اتفاق را به‌عنوان چرخه اول خصوصی‌سازی–ملی‌سازی توصیف می‌کند. چرخه دوم از اواسط دهه ۱۹۵۰ آغاز شد و با ملی‌سازی‌ها در اواخر دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ پایان یافت. چرخه سوم با آزادسازی در دهه‌های ۱۹۹۰–۱۹۸۰ آغاز شد ، ما این چرخه ها را در دوره ملی گرایی منابع بررسی خواهیم کرد .

در حالی که وجود چنین چرخه‌هایی همچنان موضوع بحث است، اما این پدیده روشی جذاب برای تأکید بر وجود یک روند و ریشه‌های تاریخی آن است . این موضوع با اکثر مطالعات رابطه دولتها–شرکتها در آمریکای لاتین که به تفسیر خطی تمایل دارند، در تضاد است. ملی‌سازی‌های دهه ۱۹۷۰ در ادبیات آن زمان به‌عنوان نتیجه افزایش دائمی استقلال و ظرفیت دولت دیده می‌شد که دولت را قادر می ساخت تا بر شرکت‌های چندملیتی فشار وارد کند. برعکس این دیدگاه، در دهه ۱۹۹۰ تصور می‌شد که قدرت و استقلال دولت‌ها برای ملی‌سازی به طور دائم به دلیل عقب‌نشینی دولت‌ها تضعیف شده و انواع جدیدی از روابط همکاری و هم‌افزایی بین دولت‌ها و شرکت‌ها بهمراه برخی محدودیت‌های بین‌المللی مانع از ملی گرایی گردیده است. گرایش گسترده به ملی گرایی منابع در اواسط دهه ۲۰۰۰ این استدلال‌های غیرتاریخی را با نشان دادن اینکه دولت‌ها هم اراده ، هم ظرفیت ملی‌سازی و هم تنظیم گری بخش استخراجی دارند را مردود نمود . با این حال توانایی دولت‌ها برای تبدیل ملی گرایی منابع به مسیری برای توسعه اقتصادی همچنان مورد تردید است. اوتی[۱۲] که نظریه پرداز نفرین منابع است استدلال میکند که منابع طبیعی در کشورهای در حال توسعه با رشد اندک، کاهش صنعتی‌سازی و نابرابری مرتبط است و به احتمال زیاد «به جای توسعه متعادل و پایدار مانع از آن می‌شود» . اختلالات اقتصادی بعنوان نفرین منابع معمولاً با آثار «بیماری هلندی» پیوند می‌خورد به ویژه زمانی که کاهش بیش از حد ارزش ارز به کاهش رقابت‌پذیری و تخصیص مجدد

---

[۱۰] PEMEX
[۱۱] Chua
[۱۲] Auty

منابع به دور از بخش تولید داخلی و محور های اصلی آن منجر می‌شود. با این حال، مطالعات اخیر، به‌ویژه زمانی که کنترل‌های نهادی در نظر گرفته می‌شوند، یافته‌های اقتصاد کلان ساکس و وارنر(یعنی رابطه منفی بین وفور منابع و رشد اقتصادی[۱۳]) را زیر سؤال برده‌اند .

مهم است بدانیم که اختلالات سیاسی نفرین منابع بیشتر به تصاحب رانت‌های «غیرمولد»[۱۴] مربوط می‌شوند. هامفریز، ساکس و استیگلیتز این مسئله را به این صورت توصیف می‌کنند « در مورد منابع طبیعی، شکافی که معمولاً به‌عنوان رانت اقتصادی شناخته می‌شود بین ارزش آن منبع و هزینه‌های استخراج آن وجود دارد. در چنین مواردی، افراد، چه بازیگران بخش خصوصی باشند چه سیاستمداران، انگیزه‌هایی برای استفاده از مکانیسم‌های سیاسی برای تصاحب این رانت‌ها دارند» . ساده‌ترین توضیح برای نفرین منابع از کارل است که استدلال می‌کند وقتی بودجه‌های دولتی از طریق رانت‌های منابع تأمین می‌شوند، دولت‌ها انگیزه کمی برای اخذ مالیات از جامعه دارند و در غیاب اخذ مالیات، احتمال اندکی وجود دارد تا جامعه مدنی بتواند پاسخگویی مالی، نمایندگی یا مشارکت را مطالبه کند. وقتی دولت‌ها از نظر مالی از مردم مستقل می‌شوند و جامعه مدنی از نظر سیاسی منفعل است، ضعف نهادی، حمایت دولت از گروه های خاص و وابسته به خود، فساد و سیاست‌گذاری غیرپاسخگو به امری عادی تبدیل می‌شود . وقتی جستجو برای رانت‌ها به تضعیف دستگاه نهادی توانمند و حرفه‌ای منجر می‌شود، «دولت غارتگر جای دولت توسعه گرا را می‌گیرد». بنابراین محدود کردن دولت از تصاحب رانت غیرمولد و جلوگیری از تخصیص بی‌رویه رانت توسط جامعه با هدف ایجاد دولتی پاسخگو و نهادی‌شده که در کشورهای توسعه یافته موفق دیده می‌شود، ضروری است.

با وجود نارسایی هایی که کارل در ونزوئلا ارائه میدهد، به نظر می‌رسد که آمریکای لاتین تاکنون از بسیاری از شدیدترین پیامدهای نفرین منابع مانند دزدی حکومت،

---

[۱۳] مطالعات جفری ساکس (Jeffrey Sachs) و اندرو وارنر (Andrew Warner) در اقتصاد کلان، به‌ویژه در دهه ۱۹۹۰، به شدت بر موضوع «نفرین منابع (Resource Curse) «و رابطه میان منابع طبیعی و رشد اقتصادی متمرکز بوده است. کشورهایی که سهم بالاتری از صادرات مواد خام (نفت، گاز، مواد معدنی و محصولات کشاورزی) دارند، در دوره ۱۹۷۰–۱۹۸۹ نرخ رشد سرانه پایین‌تری داشته‌اند .این یافته بر خلاف انتظار بود؛ زیرا تصور می‌شد منابع طبیعی، موتور توسعه باشند.

[۱۴] unproductive rent-seeking

دیکتاتوری و جنگ داخلی گریخته است . در واقع، لدرمن و مالونی نشان می‌دهند که شواهد کمی برای وجود «نفرین منابع» در آمریکای لاتین، به‌ویژه بین سال‌های ۱۸۲۰ تا ۱۹۵۰وجود دارد . همچنین اشاره می‌کنند که این کشورها عمدتاً در ارتباط با صادرات منابع ، نوآوری و تشکیل سرمایه انسانی، آنطوریکه که کشورهای توسعه‌یافته انجام داده اند، ناکام مانده اند. اخیراً ادبیات متاخر، استدلال‌های مربوط به نفرین منابع را از سطح کلان به سطح خرد توسعه داده است، به ویژه در ده سال گذشته مشخص شده که استخراج منابع می‌تواند اختلافات شدید و گاهی خشونت‌آمیز را در جوامع دارای بیشترین تأثیرپذیری از فرآیند استخراج ایجاد کند. در این راستا، می‌توان گفت که در بخش زیادی از تاریخ ، آمریکای لاتین به بهره‌برداری و صادرات منابع طبیعی وابسته بوده، اما در تبدیل این دارایی‌ها به توسعه اقتصادی جامع و پایدار، نسبتاً ناکارآمد است، هر چند از بدترین مشکلات نفرین منابع-آنطوری که در کشورهای آفریقایی سراغ داریم- اجتناب شده است .

بصورت تئوریک ملی‌گرایی منابع اواسط دهه ۲۰۰۰ فرصت های جدیدی برای استفاده بهتر از منابع طبیعی برای توسعه ارائه داد. بهره‌برداری حداکثری از این رونق منابع تا حدی به تصاحب رانت‌های منابع مربوط می‌شود و در درجه دوم به نحوه استفاده از این رانت‌ها بستگی دارد. دولت‌های ضعیف و گرفتار نفرین منابع ممکن است بتوانند رانت‌ها را از برخی بخش‌ها استخراج کنند، اما اغلب قادر به استفاده مولد از آنها نیستند. همان‌طور که کارل بیان می‌کند، توانایی استفاده خوب از رانت‌ها «**در هسته سیاسی، قدرت، مذاکره و عدالت اجتماعی**» نهفته است. به عبارت دیگر، توسعه مبتنی بر منابع نیازمند ساخت نهادهای مناسب و مذاکره با دیگر بازیگران اجتماعی مهم است.با این حال، اکثر مطالعات "*فرآیندهای تاریخی و وابسته به مسیر*" در زمینه تشکیل دولت را بررسی می‌کنند که در برخی کشورها به دستگاه‌های دولتی توانمندی منجر شده که قادر به تنظیم منابع طبیعی به نفع عموم است، اما در سایر کشورها این تنظیم گری وجود ندارد. در واقع دولت‌ها به گروه های توانمند یا ناتوان در مدیریت ثروت منابع خود دسته‌بندی می شوند اما به امکان حرکت از یک دسته به دسته دیگر کم تر توجه شده است .

یکی از جنبه‌های نظری هیجان‌انگیز ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین این است که حد بازسازی دولت توسعه‌ای، یا دست‌کم بازسازی ظرفیت دولت برای تنظیم و مداخله

در اقتصاد چقدر است. همچنین مهم است که تنوع پاسخ‌های سیاست گذاران را که ملی گرایی منابع را در منطقه تشکیل می‌دهند در نظر گرفته شود. همان‌طور که در مفهوم استخراج گرایی نوین(نئواکستراکتیویسم)[۱۵]بیان شده است ، عمده کشورها ظرفیت خود را برای تصاحب، توزیع و مصرف رانت‌ها از طریق رژیم‌های مالیاتی جدید و برنامه‌های اجتماعی کمابیش فراگیر افزایش داده‌اند.استخراج‌گرایی نوین به یک مدل توسعه، به‌ویژه در آمریکای لاتین، اشاره دارد که در آن دولت‌ها از درآمد حاصل از استخراج و صادرات منابع طبیعی برای تأمین مالی برنامه‌های اجتماعی و طرح‌های توسعه‌ای استفاده می‌کنند. در عین حال مقرراتی را هم در مورد استخراج منابع وضع می‌کنند. این عامل نشان دهنده‌ی تغییر از سیاست‌های نئولیبرال به سمت کنترل بیشتر دولت و سرمایه‌گذاری مجدد درآمدهای ناشی از منابع است. کشورهای دیگر برنامه‌های نهادسازی جاه‌طلبانه‌تری را دنبال کرده‌اند. همان‌طور که نم سینگ و بورگوئن بیان می‌کنند، «بدون شک، رونق صادراتی فرصتی جدید برای کشورهای غنی از منابع برای بازاندیشی در مدل‌های توسعه خود ایجاد می‌کند».

در این کتاب، تمرکز ما بر علل ، ویژگی‌ها و ساز و کارهای جدید برای سیاست گذاری منابع، تمرکز بر نیروها و محدودیت‌های مربوط به پروژه نوپای دولت‌سازی در منطقه است. حوزه مطالعات مربوط به منابع یک بررسی موردی ایده‌آل برای ارزیابی تحول دولت است، زیرا تغییرات سیاستی در این بخش به‌ویژه برجسته بوده و دولت‌ها تلاش کرده‌اند روابط خود با شرکت‌ها را بازسازی تا مازاد رانت بیشتری تصاحب نمایند، از طرف دیگر شرکت‌ها را به یکپارچه سازی با اقتصاد داخلی وادار و واکنش‌های عمومی و پیامدهای زیست‌محیطی را مدیریت کنند. برخلاف استدلال‌های مربوط به نفرین منابع که صرفاً بر رابطه بین فراوانی منابع و بیماری‌های مختلف دولت تمرکز دارد، رویکرد ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین دیدگاه بازتری اتخاذ می‌کند. این دیدگاه بررسی می‌کند که آیا نتایج سیاست‌های کنونی در این بخش پنجره‌ای به ظرفیت آمریکای لاتین برای ساخت دولت‌های توسعه‌ای توانمند، حرفه‌ای، تثبیت شده و مستقل گشوده است یا اینکه حوزه های وابستگی تاریخی با پیوند رونق‌های کالایی نامنظم بدون دستیابی به این هدف منتج

[۱۵] neo-extractivism

خواهد شد. در نتیجه، تمرکز این مجموعه بر دولت است و ماهیت خاص سیاست‌هایی که در نتیجه ملی گرایی منابع ظهور کرده‌اند. ما معتقدیم که این اولین گام قبل از ارزیابی تأثیر ملی گرایی منابع بر توسعه اقتصادی است.

دو دهه تغییر قانونی و نظارتی

بخش زیادی از ادبیات در مورد سیاست‌های معدن و هیدروکربن در کشورهای در حال توسعه تصویری از آزادسازی ها را ترسیم کرده است که تا اواسط دهه ۲۰۰۰ به وضوح با واقعیت‌های موجود در تضاد است. از آن زمان، ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین به طور کامل در جریان بوده و با تنظیم مجدد، استراتژی‌های جدید برای تصاحب رانت توسط دولت، افزایش نقش دولت در تولید مستقیم و نگرانی صریح برای اثرات سرریز توسعه‌ای از سرمایه‌گذاری خارجی در این بخش مواجه است. هدف این بخش تفسیر و توضیح این تغییرات نیست، بلکه آماده‌سازی زمینه برای بحث‌های بعدی توسط متخصصان نظری و کشوری در این کتاب است. در این راستا، تنها به توصیف روندهای دو دهه تغییرات قانونی و نظارتی در بخش منابع که بین اوایل دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۱۴ رخ داده‌اند، به‌ویژه به کشورهای مورد بررسی در این کتاب: بولیوی، برزیل، کلمبیا، مکزیک، پرو و ونزوئلا، می‌پردازیم.

این کتاب از الگوی استاندارد فاصله گرفته و سه مرحله متمایز در مدیریت منابع طبیعی از اوایل دهه ۱۹۹۰ را معرفی میکند که می‌توان آن را چرخه *خصوصی‌سازی-ملی‌سازی* [۱۶]نامید. این مراحل تا حدی هم‌پوشانی دارند و نمی‌توان آنها را به راحتی با تاریخ‌های مشخص دوره‌بندی کرد، اما دوره‌های سیاستی مشخصی را تشکیل می‌دهند: *مرحله آزاد سازی*[۱۷] از اوایل تا اواخر دهه ۱۹۹۰، که در آن بخش‌های منابع تحت سلطه دولت به روی سرمایه‌گذاری خارجی باز شد، *مرحله تنظیم گری*[۱۸] در اواخر دهه ۱۹۹۰ تا اواسط دهه ۲۰۰۰، که در آن برخی از زیاده‌روی‌ها و کاستی‌های مرحله آزاد سازی در برخی کشورها اصلاح شد و *مرحله ملی‌سازی مجدد*[۱۹] پس از اواسط دهه ۲۰۰۰ که در

[۱۶] privatization-nationalization cycle
[۱۷] liberalizing phase
[۱۸] regulating phase
[۱۹] re-nationalizing phase

آن دولت‌ها نقش و حضور خود را در این بخش دوباره اعمال کردند. مرحله ملی‌سازی مجدد بسیار متنوع است و انواع مختلفی از ملی گرایی منابع را از محدود (کلمبیا و مکزیک)، معتدل (برزیل و پرو) تا رادیکال (بولیوی و ونزوئلا) نشان می‌دهد. توضیح این ملی گرایی‌های منابع هدف اصلی این کتاب است. در اینجا، تنها به توصیف چارچوب قانونی و نظارتی که آنها را مشخص می‌کند می‌پردازیم. جدول ۱,۲ مهم‌ترین عناصر این چارچوب را برای شش کشور مورد بررسی در این کتاب مشخص می‌کند.

جدول ۱.۱: مروری بر معدن، نفت و گاز در آمریکای لاتین

کشور	درصد مشارکت در درآمدهای مالیاتی	صادرات (مواد معدنی و هیدروکربن‌ها)	مشارکت در تولید ناخالص داخلی	تولید نفت و گاز	مواد معدنی
بولیوی	معدن: ۴.۲٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۰.۵٪ (۲۰۰۰–۰۳) نفت و گاز: ۳۱.۸٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۱۱.۹٪ (۲۰۰۰–۰۳)	۷.۶ میلیارد دلار در صادرات (۲۰۱۲)	۱۴.۶۵٪ از تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۲) ۸٪ از تولید ناخالص داخلی (۱۹۹۴)	نفت (خام) = ۱۵.۱ میلیون بشکه گاز = ۱۸,۷۰۶ میلیون متر مکعب	نقره = ۱,۲۱۴,۰۲۵ کیلوگرم طلا = ۶,۹۷۳ کیلوگرم مس = ۹,۴۴۹ تن سرب = ۷۹,۰۴۴ تن قلع = ۱۹,۷۰۲ تن روی = ۳۸۹,۹۱۱ تن
برزیل	معدن: ۰.۸٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۰.۳٪ (۲۰۰۰–۰۳) نفت و گاز: ۳.۰٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۲.۳٪ (۲۰۰۰–۰۳)	۳۸.۷ میلیارد دلار در صادرات (۲۰۱۲)	۴.۵٪ از تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۲) ۲٪ از تولید ناخالص داخلی (۱۹۹۵)	نفت (خام) = ۷۶۲.۶ میلیون بشکه گاز = ۲۵,۴۱۵ میلیون متر مکعب زغال‌سنگ = ۱۲.۷ میلیون تن	نقره = ۳۶,۴۰۰ کیلوگرم طلا = ۵۶,۶۷۰ کیلوگرم مس = ۲۲۳,۱۴۱ تن آهن = ۴۰۰.۸۲ میلیون تن لیتیوم = ۷,۰۸۴ تن سرب = ۱۶,۹۵۳ تن نیکل = ۱۴.۷۴۹ میلیون تن روی = ۱۶۴,۲۵۸ تن
کلمبیا	معدن: ۱.۶٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۰.۶٪ (۲۰۰۰–۰۳) نفت و گاز: ۱۳.۱٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۵.۴٪ (۲۰۰۰–۰۳)	۴۰.۱ میلیارد دلار در صادرات (۲۰۱۲)	۷.۷٪ از تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۲) ۵٪ از تولید ناخالص داخلی (۱۹۹۴)	نفت (خام) = ۳۴۳.۷ میلیون بشکه گاز = ۱۰,۹۰۰ میلیون متر مکعب زغال‌سنگ = ۸۹ میلیون تن	نقره = ۱۹,۳۶۸ کیلوگرم طلا = ۶۶,۱۷۸ کیلوگرم مس = ۶۹۰ تن آهن = ۱۷۳,۰۰۰ تن نیکل = ۷۰,۰۰۰ تن

کشور	درصد مشارکت در درآمدهای مالیاتی	صادرات (مواد معدنی و هیدروکربن‌ها)	مشارکت در تولید ناخالص داخلی	تولید نفت و گاز	مواد معدنی
مکزیک	معدن: ۱.۵٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۰.۳٪ (۲۰۰۰–۰۳) نفت و گاز: ۳۵.۱٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۱۹.۸٪ (۲۰۰۰–۰۳)	۶۸.۵ میلیارد دلار در صادرات (۲۰۱۱)**	۸.۷٪ از تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۲)* ۹.۳۳٪ از تولید ناخالص داخلی (۱۹۹۴)	نفت (خام) = ۹۳۰ میلیون بشکه گاز = ۵۹,۴۷۰ میلیون متر مکعب زغال‌سنگ = ۲۹.۹ میلیون تن	نقره = ۵,۳۵۸,۱۹۵ کیلوگرم بوکسیت = ۹۶,۰۰۰ تن طلا = ۱۰۲,۸۰۲ کیلوگرم مس = ۴۳۹,۵۳۱ تن آهن = ۸.۰۴۷ میلیون تن منگنز = ۱۸۸,۲۹۴ تن مولیبدن = ۱۱,۳۶۶ تن سرب = ۲۳۸,۰۹۱ تن
پرو	معدن: ۸.۳٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۱.۰٪ (۲۰۰۰–۰۳) نفت و گاز: ۷.۳٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۳.۲٪ (۲۰۰۰–۰۳)	۳۱.۶ میلیارد دلار در صادرات (۲۰۱۲)	۱۱.۸٪ از تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۲) *۲.۷٪ از تولید ناخالص داخلی (۱۹۹۴)*	نفت (خام) = ۲۴.۴ میلیون بشکه گاز = ۱۱,۸۵۹ میلیون متر مکعب زغال‌سنگ = ۰.۲۳ میلیون تن	نقره = ۳,۴۷۹,۰۰۰ کیلوگرم طلا = ۱۶۱,۳۲۵ کیلوگرم مس = ۱.۱۹۷ میلیون تن آهن = ۶.۷۹۱ میلیون تن مولیبدن = ۱۶,۷۹۰ تن سرب = ۲۴۸,۶۵۹ تن قلع = ۲۶,۱۰۵ تن روی = ۱.۲۸۰ میلیون تن
ونزوئلا	معدن: (داده‌ای در دسترس نیست) نفت و گاز: ۴۱.۵٪ (۲۰۱۰–۱۲) ۴۸.۰٪ (۲۰۰۰–۰۳)	۹۶.۹ میلیارد دلار در صادرات (۲۰۱۲)	۲۶٪ از تولید ناخالص داخلی (۲۰۱۲) *۲۴.۶٪ از تولید ناخالص داخلی (۱۹۹۴)*	نفت (خام) = ۹۰۰.۹ میلیون بشکه گاز = ۳۳,۸۰۰ میلیون متر مکعب زغال‌سنگ = ۱.۳ میلیون تن	بوکسیت = ۲ میلیون تن طلا = ۱۲,۰۰۰ کیلوگرم آهن = ۱۷ میلیون تن نیکل = ۱۰,۴۰۰ تن

منابع: سازمان زمین‌شناسی ایالات متحده (USGS)، ۲۰۱۳۱۹۹۴–. منابع اضافی شامل: ‡ کمیسیون اقتصادی برای آمریکای لاتین و کارائیب (ECLAC)، ۲۰۱۳b؛ *بانک جهانی، ۲۰۱۵؛ **پمکس (PEMEX)، ۲۰۱۵.

یادداشت‌ها: داده‌ها مربوط به سال ۲۰۱۲ هستند، مگر اینکه به‌طور خاص ذکر شده باشد. مگر در مواردی که صراحتاً ذکر شده باشد، ارقام بخش معدنی شامل هر دو بخش معدن و نفت و گاز است.

مدیریت منابع طبیعی در اوایل دهه ۱۹۹۰ آزاد سازی عمیقی را تجربه کرد، زیرا آمریکای لاتین از بدترین دهه توسعه در تاریخ مستقل خود خارج شد و برنامه‌های آزاد سازی و خصوصی‌سازی توسط اکثر دولت‌ها به‌عنوان بهترین راه برای تحریک رشد اقتصادی، کنترل تورم، کاهش کسری بودجه و تولید منابع برای پرداخت بدهی‌های انباشته تلقی شد

. اصلاح سیاست‌های صنایع استخراجی بخشی از این دستور کار قرار گرفت، اگرچه در بسیاری از کشورها از اهمیت نسبتاً حاشیه‌ای برخوردار بود. در این راستا، اصلاحات شامل مجموعه‌ای جاه‌طلبانه از ابتکارات آزاد سازی بود که برای تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جدید در اکتشاف و بهره‌برداری و انتقال موتور توسعه بخشی از دولت به بخش خصوصی طراحی شده بود. شباهت اصلاحات در سراسر منطقه، که توسط قوانین جدید سرمایه‌گذاری خارجی و بازنگری در کدهای ملی بخش معدن و انرژی شکل گرفته، باعث شد که به‌عنوان «مدل قانون معدن آمریکای لاتین[۲۰]» در آن صنعت نامیده شود.

قوانین جدید معدن و هیدروکربن در اوایل دهه ۱۹۹۰ مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاران خصوصی و خارجی ایجاد کرد. اجزای کلیدی شامل محدود کردن نرخ‌های عوارض، معافیت‌ها ، مالیات‌ها و هزینه‌های اداری مختلف بر واردات کالاهای سرمایه‌ای و صادرات مواد خام فرآوری‌نشده؛ کسر هزینه‌های اکتشاف از سود، استهلاک نزولی مضاعف[۲۱] (هزینه‌های وام کسرشده از سود) و توافق‌نامه‌های پایداری مالیاتی که تضمین می‌کردند مالیات‌ها در یک دوره مشخص (معمولاً ۱۰ تا ۳۰ سال) افزایش نیابد. در جاهایی که بهره‌برداری از مواد معدنی یا هیدروکربن‌ها در انحصار دولت بود، اصلاحات محیطی درب ها را برای مشارکت با بخش خصوصی باز کرد. ماهیت دقیق این محیط در سراسر منطقه به طور قابل‌توجهی متفاوت بود، اما گزینه‌های سیاستی در سه دسته قرار می‌گیرند. لغو محدودیت‌های عملیات شرکت‌های خارجی و خصوصی در بخش منابع یا محدود کردن حقوق انحصاری شرکت‌های دولتی، صدور مجوز قرارداد، جواز یا سرمایه‌گذاری مشترک بین دولت و شرکت‌های خصوصی و خصوصی‌سازی مستقیم شرکت‌های دولتی. البته خصوصی‌سازی، ، برجسته ترین عنصر این تحول بود.

این اصلاحات باعث انتقال ریسک‌ها و عایدی های فعالیت‌های اکتشاف و بهره‌برداری از دولت به بخش خصوصی گردید. همراه با رژیم‌های مالیاتی و عوارض سخاوتمندانه، آنها مشوق‌هایی برای بخش خصوصی فراهم کردند تا در یافتن ذخایر جدید و به تولید رسیدن آنها سرمایه‌گذاری کنند وظیفه‌ای که دولت در دوره جایگزینی واردات اغلب در

---

[۲۰] Latin American Mining Law Model

[۲۱] accelerated depreciation

انجام آن ناکام مانده بود. نتایج این سیاستها در اکثر کشورها افزایش قابل ملاحظه در ذخایر اثبات‌شده و احتمالی و افزایش ظرفیت بهره‌برداری از آنها بود. در نتیجه، صادرات معدن و هیدروکربن بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۱۵ از نظر حجم افزایش یافت (ببینید جدول ۱,۱) .

مرحله دوم اصلاحات، که ما آن را به‌عنوان دوره تنظیم مقررات[۲۲] توصیف می‌کنیم، عمدتاً از اواسط دهه ۱۹۹۰ تا اواسط دهه ۲۰۰۰ رخ داد، زمانی که مشخص شد که بخش معدن و هیدروکربن به چارچوب نهادی جدیدی نیاز دارد. زمانی که دولت حقوق انحصاری در صنعت استخراجی را در اختیار داشت، این ماموریت از طریق شرکت‌های دولتی اجرا می‌شد و عملکردهای نظارتی عملاً توسط همان شرکت‌ها و تصمیمات سیاسی که بر آنها تأثیر می‌گذاشتند انجام میگرفت. در این راستا، ورود شرکت‌های خصوصی به‌عنوان بازیگران مهمی که از تأثیر دولت مستقل بودند، نیاز به تنظیم مقررات قوی‌تری ایجاد کرد. در این دوره، مرحله تنظیم باید به‌عنوان تلاشی برای بهبود مشوق‌ها و رفع کاستی‌های نظارتی مرحله آزاد سازی اما در چارچوب گسترده‌تر اقتصادهای لیبرال و باز دیده می‌شد. به‌ویژه، قانون‌گذاری باید به نگرانی‌های رو به رشد در مورد فقدان نظارت دولت در این بخش، اثرات خارجی زیست‌محیطی[۲۳] و آثار اجتماعی فعالیت‌های استخراجی و همچنین نگرانی‌ها در مورد مشارکت این محافل در توسعه محلی پاسخ می دادند.

تا اواخر دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰، نگرانی در مورد اثرات خارجی زیست‌محیطی استخراج معدن و هیدروکربن در مقیاس بزرگ شروع به افزایش کرد. فشار از سوی فعالان محلی و بین‌المللی در مورد مسائل زیست‌محیطی و همچنین افزایش درگیری‌های اجتماعی بین صنعت و جوامع محلی به آزمایش‌های نهادی از جمله تلاش‌ها برای قانون‌گذاری رژیم مجوز زیست‌محیطی قوی‌تر کمک کرد.نگرانی‌ها در مورد اثربخشی این رژیم همچنان باقی است، اما اکثر کشورهای مورد بررسی در این مجموعه نظارت زیست‌محیطی بر این بخش را با قوانین جدید تقویت کردند، فرآیند ارزیابی تأثیر

[۲۲] regulating
[۲۳] environmental externality

زیست‌محیطی[۲۴] (EIA) را بهبود بخشیدند و الزاماتی برای مشاوره با جوامع محلی متأثر ایجاد کردند.

مرحله سوم که این مجموعه عمدتاً به آن می‌پردازد، مرحله‌ای است که ما آن را ملی‌سازی مجدد(بازملی سازی) می‌نامیم. ملی گرایی منابع اغلب با سیاست‌های پسانئولیبرال در منطقه مرتبط است . باید خاطر نشان کنیم که تعریف دقیق ماهیت این سیاست‌ها به طور بدنامی دشوار شده است.در اکثر موارد، برای مدیریت و تجویز سیاست‌های اقتصاد کلان برخی از کشورها از نسخه‌های *اجماع واشنگتن پیروی* کردند، در حالی که در ارائه سیاست‌های اجتماعی و گسترش حقوق شهروندی نوآوری داشتند . با وجود لفاظی‌های مستمر در مورد گشایش درب ها به روی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، دولت‌ها شروع به آزمایش و مذاکرات طاقت فرسا با شرکت‌های خصوصی در طیف گسترده‌ای از صنایع از جمله بخش استخراجی کردند. در واقع، وابستگی فزاینده دولت‌ها به رانت‌های منابع برای برنامه‌ریزی اجتماعی ممکن است ویژگی تعیین‌کننده پسانئولیبرالیسم باشد .

در آمریکای لاتین، نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در طول دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۱ در سراسر منطقه افزایش یافت، که تا حدی به لطف محیط اقتصادی مطلوب و رانتهای منابع بود. در دهه ۲۰۰۰ اکثر دولت‌ها عوارض و سایر مالیات‌ها را اصلاح کردند تا «تصاحب رانت‌ها» از صنایع استخراجی را افزایش دهند و در برخی موارد منافع را به طور گسترده‌تر به دولت‌های محلی انتقال دهند (ببینید جدول ۱,۱). اصلاحات مهم عوارض که سطح مالیات را افزایش داد در بولیوی (۲۰۰۵)، برزیل (۲۰۱۰)، اکوادور (۲۰۱۰)، کلمبیا (۲۰۱۱)، پرو (۲۰۱۱) و مکزیک (۲۰۱۴) رخ داد. کشورهای دیگر از مالیات‌های ویژه یا تغییرات در نرخ مالیات بر درآمد برای بهره گیری از رانت بیشتر استفاده کردند، به‌ویژه آرژانتین از طریق عوارض صادراتی (۲۰۰۵) و شیلی و پرو با «مالیات‌های ویژه» علی الخصوص برای بخش معدن از این موضوع بهره گرفتند. علاوه بر این، برخی دولت‌ها از فشار سیاسی برای تشویق شرکت‌ها به افزایش

[۲۴] Environmental Impact Assessment

مشارکت‌های «داوطلبانه» خود در توسعه اقتصادی و اجتماعی، اغلب در سطح محلی، استفاده کردند .

دولت‌ها همچنین تصاحب رانت خود را از طریق تملک سهام بخش خصوصی و خارجی در صنایع استخراجی، به‌ویژه در هیدروکربن‌ها، افزایش دادند. در برخی موارد، این به معنای ملی‌سازی کامل بود، اما در اکثر موارد آنچه معمولاً ملی‌سازی نامیده می‌شود در واقع «واگذاری اجباری» سهام بخش خصوصی به دولت است. برخی از برجسته‌ترین نمونه‌ها شامل الزام ونزوئلا در سال ۲۰۰۱ بود که شرکت‌های خصوصی در بهره‌برداری نفتی به قراردادهای سرمایه‌گذاری مشترک با دولت تن دادند و ٪۵۰ (و در سال ۲۰۰۵، ٪۶۰) از سهام را منتقل کردند. ملی‌سازی بخش هیدروکربن بولیوی (مه ۲۰۰۶)، انتقال ٪۵۱ مالکیت را الزامی کرد و ملی‌سازی ٪۵۱ شرکت دولتی نفت آرژانتین(YPF–Repsol) در سال ۲۰۱۲. دو نمونه از این نوع سیاستهای تحمیلی است.

یکی دیگر از اجزای مهم مرحله بازملی‌سازی در دهه ۲۰۰۰ تلاش آگاهانه برای بازسازی دولت و نقش آن در اقتصاد و جامعه است، این موضوع به‌ویژه در ایجاد شرکت‌های دولتی [۲۵](SOEs) در سراسر آمریکای لاتین مشهود بوده است. اظهارات عمومی توسط شخصیت‌های سیاسی قطعاً واگذاری اجباری را با توسعه شرکت‌های دولتی توانمند مرتبط کرده بود، همان‌طور که ملی‌سازی هیدروکربن‌های بولیوی در سال ۲۰۰۶ با بازسازی شرکت ملی نفت و گاز بولیوی(YPFB) مواجه شد. البته مشخص نیست که شرکت‌های دولتی مانند شرکت ملی نفت و گاز بولیوی توانسته باشند با این نوع رفتارها ظرفیت تجاری مستقل خود را توسعه دهند. با این حال، بسیاری از دولت‌ها به طور فعال شرکت‌های دولتی جدیدی ایجاد کردند یا شرکت‌های غیرفعال را دوباره احیا کرده تا منابع موجود یا جدید را مدیریت کنند.

علاوه بر این و برخلاف گرایشی که در دوره جانشینی واردات وجود داشت ،تلاش‌ها برای بازسازی دولت از طریق شرکت‌های دولتی متعدد، جایگزینی برای بنگاه‌های خصوصی نبوده است. در عوض، بخش خصوصی همچنان نقشی مهم ایفا می‌کند حتی در موارد «رادیکال» ملی‌گرایی منابع، این بخش سرمایه، فناوری و تخصص مدیریتی لازم

[۲۵] state-owned enterprises

برای بهره‌برداری از منابع را فراهم می‌آورد. در حالی که دولت‌ها از شرکت‌های دولتی برای افزایش «سهم دولت» برای انتقال رانتها استفاده کرده‌اند، اما جز در موارد معدود، همچنان به سرمایه خصوصی وابسته‌اند، به‌ویژه در مرحله اکتشاف که نیازمند تخصص بالاست. از دیدگاه دولت، رابطه میان دولت و سرمایه خصوصی رابطه‌ای تکمیلی است و در نتیجه اغلب دولت‌ها شرایطی نسبتاً جذاب برای فعالیت بنگاه‌های خصوصی حفظ می‌کنند .یکی از جالب‌ترین تحولات دوره پسانئولیبرال ملی گرایی منابع، افزایش نقش دولت در مدیریت مستقیم اثرات اقتصادی و اجتماعی استخراج است. در حالی که دولت‌ها برخی از اصول بسته های نئولیبرال را رعایت می‌کنند، استدلال‌ها در مورد «تراوش طبیعی[۲۶]» به رشد اقتصادی اشاره میکند که به طور گسترده‌ای منافع دولت را با نقش فعال آن در توسعه اقتصادی لحاظ می‌کند ولی با همه این تفاسیر، این رویکرد را که تراوش مالی بصورت طبیعی به ثروتمند شدن سرمایه داران می انجامد و سر ریز این ثروت به سایر طبقات جامعه فقیر تزریق می‌شود بطور گسترده ای مردود است. از نظر اثربخشی، ما شاهد تنوع گسترده‌ای از سیاست‌ها در منطقه هستیم، از جمله:

- واگذاری بخشی از درآمدهای معدنی به دولت‌های محلی (تمرکززدایی مالی)،
- ایجاد صندوق‌ها برای سرمایه‌گذاری در جایگزین‌های غیرمعدنی،
- ترغیب شرکت‌ها به مشارکت «داوطلبانه» در توسعه اقتصادی محلی،
- و برنامه‌هایی برای توسعه تأمین‌کنندگان تجهیزات و خدمات معدنی (شامل درجات مختلف تعهدات قانونی برای جایگزینی واردات).

بخش پیشین نشان داد که در چارچوب گرایش کلی به ملی‌گرایی منابع در آمریکای لاتین، مهم است که به تنوع واکنش‌های سیاستی نیز توجه شود. وظیفه اصلی فصل‌های این کتاب، درک عواملی است که این تنوع در ملی‌گرایی‌های منابع در سراسر منطقه را توضیح دهد. فصل‌های بعدی این عوامل را به تفصیل بررسی کرده و آن‌ها را بر نمونه‌های کشوری خاص اعمال می‌کنند.

[۲۶] trickle down’ of economics

ساختار کتاب

این مجموعه به دو بخش اصلی تقسیم شده است. بخش اول عوامل سیاسی، نهادی و اقتصادی را که احتمال ملی‌سازی و تنظیم مقررات در بخش‌های نفت/گاز و معدن را تحت تأثیر قرار می‌دهند، بررسی می‌کند. این بخش نقش قیمت‌های کالاها، سیاست صنعتی جدید در دوره پسانئولیبرال، تغییرات در ماهیت مذاکره بین دولت–شرکت و زمینه جدید منطقه‌گرایی و ظهور قدرتهای چپ گرا را بررسی می‌کند. در بخش دوم، مورد کاوی کشورهای آمریکای لاتین بر اساس گروه‌هایی که ملی گرایی محدود (کلمبیا و مکزیک)، معتدل (برزیل و پرو) و رادیکال (بولیوی و ونزوئلا) داشته اند را سازمان‌دهی می‌کند. با دو کشور در هر گروه، ما مقایسات را انجام داده و همچنین تنوع پاسخ‌ها به ملی گرایی منابع را در میان این سه گروه نشان می‌دهیم.

در فصل دوم، ساموئل ک. گای و خاویر د. انکورونزیزا روندهای قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات را در دهه گذشته بررسی می‌کنند. آنها بر ماهیت چرخه‌ای ملی گرایی منابع و ارتباط آن با اوج چرخه قیمت کالاها تأکید می‌کنند. نویسندگان نشان می‌دهند که افزایش قیمت‌ها توسط رشد صنعتی و نیاز به مواد معدنی، به‌ویژه از چین هدایت شد، اگرچه عوامل دیگری مانند نرخ‌های بهره پایین در ایالات متحده و «مالی‌سازی» بازارهای کالاها همچنان موثر بودند. گای و انکورونزیزا زمینه را برای بحث‌های بعدی فراهم میکنند که با نشان دادن اینکه چگونه افزایش قیمت‌کالاها چالشی برای مدیریت رانت برای دولت‌ها ایجاد می‌کند و همچنین انگیزه‌هایی برای مطالبه توزیع «عادلانه‌تر» رانت ها از شرکت‌ها را ارائه کرده اند.

در فصل سوم، ولادو ویوودا مذاکره بین دولت‌های میزبان و شرکت‌های چندملیتی در مورد توزیع منافع از صنعت استخراجی را بررسی می‌کنند. این فصل بر پاسخ‌های شرکتی به ملی گرایی منابع تمرکز دارد و اینکه چگونه تغییر قوانین بازی، قدرت شرکت‌های نفتی بین‌المللی (IOCs) را تضعیف کرد. با استفاده از ادبیات مذاکرات منسوخ‌شده، ویوودا نشان می‌دهد که چگونه ظهور مجدد ملی گرایی منابع در دهه ۲۰۰۰ با یک موقعیت مشکل‌ساز برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی از هزینه‌های رو به افزایش و بازده نزولی

سرمایه‌گذاری، رقابت با شرکت‌های نفتی ملی، و کاهش دسترسی به ذخایر مرتبط منجر به تغییر قدرت مذاکره به سمت دولت‌های میزبان شد .

در فصل چهارم، انیل هیرا تفکر اقتصادی معاصر در مورد سیاست صنعتی در آمریکای لاتین و ارتباط آن با ملی گرایی منابع را بررسی می‌کند. او این تفکر جدید را «سیاست صنعتی نرم[۲۷]» می‌نامد. بر اساس اقتصاد نهادی جدید، سیاست صنعتی نرم ترکیب اصول اقتصاد کلان نئولیبرال با هزینه‌های اجتماعی و مداخلات محدود در حوزه‌های مزیت نسبی را مشروع کرد. هیرا به سه نوع مدل سیاست صنعتی در منطقه اشاره می‌کند: یک مدل محافظه‌کار (نئولیبرال) مبتنی بر مزایای نسبی موجود در منابع، یک زمین میانی معتدل که محیط کلان لیبرال را با افزایش تصاحب رانت و هزینه‌های عمومی طرفدار فقرا ترکیب می‌کند؛ و یک مدل «بولیواری[۲۸]» مبتنی بر کنترل تقویت‌شده بخش منابع و سیاست‌های بازتوزیعی. ایده‌های اقتصادی در حال تغییر که در سیاست صنعتی نرم تجسم یافته‌اند، به نقش بزرگ‌تر دولت در مدیریت توسعه اقتصادی کمک کرده و بسیاری از ملی گرایی‌های منابع در آمریکای لاتین را به این سمت سوق داده است.

در فصل پنجم، پابلو هیدریچ به تعامل بین روندهای خارجی و داخلی که امکان ظهور مجدد ملی گرایی منابع را در آمریکای لاتین فراهم کرده‌اند می‌پردازد. عامل خارجی اصلی ظهور چین و دیگر اقتصادهای آسیایی بوده که زمینه بین‌المللی متفاوت و مثبت‌تری را برای صادرکنندگان کالاهای آمریکای لاتین، به‌ویژه آنهایی که در صنایع استخراجی مزیت نسبی دارند ایجاد کرده است. عوامل داخلی شامل تغییر واضح در علامت سیاسی از

---

[۲۷] industrial policy lite

[۲۸] مدل بولیواری را می‌توان به‌عنوان یک رویکرد سیاسی–اقتصادی در آمریکای لاتین دانست که الهام‌گرفته از اندیشه‌های آزادی‌خواهانه و وحدت‌گرای سیمون بولیوار است. بولیوار در اوایل قرن نوزدهم بر ضرورت استقلال سیاسی، همبستگی منطقه‌ای و مقابله با سلطه خارجی(میراث ضد استعماری) تأکید داشت. در قرن بیست‌ویکم، این ایده‌ها در قالب «مدل بولیواری» بازآفرینی شدند و به‌ویژه در ونزوئلا و سپس در بولیوی و اکوادور نمود یافتند.

این مدل مبتنی بر سه محور اصلی است:

- ملی‌گرایی منابع؛ یعنی کنترل مستقیم دولت بر منابع استراتژیک (مانند نفت و گاز) و استفاده از رانت حاصل برای توسعه اجتماعی.
- عدالت اجتماعی و مشارکت مردمی؛ با اجرای برنامه‌های گسترده رفاهی، آموزشی و بهداشتی و ایجاد سازوکارهایی برای دموکراسی مشارکتی، به‌منظور کاهش نابرابری و تقویت صدای توده‌ها.
- استقلال و یکپارچگی منطقه‌ای؛ در برابر نولیبرالیسم و نفوذ قدرت‌های خارجی، با تأکید بر همکاری جنوب–جنوب و همگرایی کشورهای آمریکای لاتین.

نئولیبرال به دولت‌های پوپولیست و چپ میانه با دیدگاه‌های بیشتر دولت‌محور و کمتر بازارمحور در مورد توسعه اقتصادی است. ترکیب یک زمینه خارجی مشترک و مطلوب‌تر و دیدگاه‌های سیاسی تقریباً مشابه به یک برند پساهژمونیک از منطقه‌گرایی منجر شده است که از منابع طبیعی برای اعمال دیپلماسی استفاده می‌کند، همان‌طور که در ابتکارات پتروکاریب[۲۹] و اتحادیه ملل بولیواری(آلبا)[۳۰] و همچنین هدف اتحادیه ملل آمریکای جنوبی(اوناسور) [۳۱] برای یکپارچگی زیرساختی در سراسر آمریکای جنوبی دیده می‌شود .

در فصل ششم، ادواردو گودیناس رابطه بین دولت‌های مترقی[۳۲] آمریکای جنوبی و ملی گرایی منابع را بررسی می‌کند. او نشان می‌دهد که این دولت‌های چپ جدید با تناقض‌های ذاتی در مدل‌های توسعه استخراجی(نهادهای بهره کش و استثماری)[۳۳] دست‌وپنجه نرم می‌کنند. پیشرفت‌گرایی به استخراج منابع طبیعی برای رشد، رانت و برنامه‌های اجتماعی طرفدار فقرا وابسته است، اما باید با پیامدهای منفی این استراتژی نیز مواجه باشد. بنابراین، گودیناس نشان می‌دهد که دولتهای استخراجی آمریکای جنوبی با شکل جدیدی از دولت مشخص می‌شوند، دولت جبرانی[۳۴]، که موظف است به جامعه برای پیامدهای زیست‌محیطی و اجتماعی منفی صنعت استخراجی کاستی ها را جبران کند. این عمل تعادلی ذاتاً ناپایدار و متناقض است و دولت باید به طور مداوم برای آشتی دادن رشد با

---

[۲۹] **Petrocaribe** یک توافق‌نامه همکاری انرژی است که توسط ونزوئلا به منظور تأمین نفت با شرایط ویژه به کشورهای عضو در کارائیب و آمریکای لاتین شکل گرفته است. هدف اصلی آن تأمین انرژی ارزان‌تر و کمک به توسعه اقتصادی این کشورها است.

[۳۰] **ALBA** یا «اتحاد بولیواری برای مردم آمریکا» یک بلوک سیاسی–اقتصادی است که هدفش همکاری و همبستگی بیشتر میان کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب برای توسعه اجتماعی و اقتصادی است، با تأکید بر عدالت اجتماعی و همکاری متقابل.

[۳۱] **UNASUR** (اتحادیه کشورهای آمریکای جنوبی) یک سازمان منطقه‌ای است که هدفش افزایش همکاری سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بین کشورهای آمریکای جنوبی است.

[۳۲] progressive governments

[۳۳] وقتی در متون اقتصادی و علوم سیاسی گفته می‌شود دولت‌های استخراجی یا بهر کش آمریکای جنوبی (Extractive States in South America)، معمولاً منظور کشورهایی است که ساختار اقتصادی و سیاسی آن‌ها به‌گونه‌ای شکل گرفته که منابع طبیعی (مثل معادن، نفت و گاز، یا زمین‌های کشاورزی) توسط یک اقلیت کوچک، نخبگان سیاسی ـ اقتصادی یا شرکت‌های خارجی استخراج و کنترل می‌شود، در حالی که منافع آن به‌طور گسترده به مردم منتقل نمی‌گردد. این اصطلاح بیشتر در چارچوب نظریه کتاب چرا ملتها شکست میخورند به قلم عجم اقلو و رابینسون است که نهادها را به دو گروه بهره کش، استثماری یا استخراجی(*Extractive Institutions*) در مقابل نهادهای فراگیر (Inclusive Institutions) قرار دارد.

[۳۴] Compensatory Stat

مشروعیت اجتماعی از طریق اقدامات جبرانی تلاش کند. پذیرش استخراجی‌ها همچنین از نظر ایدئولوژیک مشکل‌ساز است. آنها علیرغم اینکه ناچارند پیشرفت‌گرایی معاصر را حفظ کنند اما تعهدات چپ گرایانه را رها کرده و حتی با اینکه در تضاد با رویکرد نئولیبرالیسم قرار دارند اما با شدتی بیشتر زندگی اجتماعی مردم را کالایی میکنند، اقدامی که در بطن این رویکرد نهی میشود اما عملاً جامعه را مانند کالا نگاه میکنند. در واقع بده بستان بین رانت و جبران آن برای جامعه به این کالایی نگاه کردن به ذات انسان دامن میزند. گودیناس به ما یادآوری می‌کند که بعد اجتماعی ملی گرایی منابع، منطقی را شکل می‌دهد که دولت را به بهره کشی هرچه بیشتر رانت برای بهره‌برداری از منابع طبیعی سوق می‌دهد.

در بخش دوم این کتاب، ما فصول را بر اساس درجه ملی گرایی منابع تجربه‌شده توسط هر کشور سازمان‌دهی کرده‌ایم. به طور کلی، ما سه دسته ملی گرایی داریم. کشورهای نسبتاً لیبرال که تا حد زیادی روندهای منطقه‌ای ملی گرایی منابع را دور زده اند (کلمبیا و مکزیک)، کشورهای میانه رو که برنامه‌های معتدل ملی گرایی منابع را دنبال کرده اند (برزیل و پرو)؛ و کشورهای رادیکال (بولیوی و ونزوئلا)، که نه تنها به دنبال افزایش تصاحب دولت بودند، بلکه پروژه دولتی‌سازی را ترویج و این تحول را در داخل قانون اساسی گنجاندند. نویسندگان این فصول توضیح می‌دهند که چرا کشورهای آنها رویکردهای کمتر یا بیشتر رادیکال به ملی گرایی منابع را اتخاذ کرده اند. با گردآوری این موضوعات متنوع، ما به دنبال توضیح تنوع در سیاست‌های ملی گرایی منابع تجربه شده در سراسر منطقه هستیم.

مطالعات موردی لیبرال‌ها

دو مطالعه موردی اول در این مجموعه کشورهایی هستند که به دستورات اقتصادی لیبرال متعهد بوده و تنها به طور محدود با ملی گرایی منابعی که منطقه را فرا گرفت، درگیر شدند. در فصل هفتم، کارلوس کابایرو آرگائز و سباستین بیتار کلمبیا را بررسی می‌کنند، کشوری با یکی از قوی‌ترین سنت‌های لیبرال در آمریکای لاتین که به قراردادها با بازیگران خصوصی احترام و اهمیت داده است. دولت کلمبیا از طریق شرکت‌های دولتی مانند اکوپترول به طور مستقیم در بهره کشی مشارکت دارد. با این حال، نویسندگان

توضیح می‌دهند که دولت کلمبیا خود را در موقعیت دشواری می‌یابد که نسبتاً به صادرات منابع (زغال‌سنگ و نفت) وابسته است، در حالی که منابع نسبتاً کمی دارد. کمبود منابع و رشد قیمت کالاها دلیلی بود که دولت را به یک رژیم سیاسی لیبرال متعهد نمود که به امید اثبات ذخایر جدید، سرمایه‌گذاران خارجی را به افزایش فعالیت‌های اکتشافی تشویق نماید.

در فصل هشتم، خوان کارلوس مورنو–برید و آلیشیا پویانا اصلاحات رئیس‌جمهور پنیا نیتو در بخش‌های نفت و معدن در سال ۲۰۱۳ را بررسی می‌کنند. با این اصلاحات، مکزیک تا حد زیادی با ملی گرایی منابع بقیه منطقه همگام نشد. مشابه کلمبیا، دولت مکزیک هم به شدت به درآمدهای منابع وابسته است و با چشم‌انداز کاهش سریع ذخایر و تولید مواجه بود. نویسندگان نشان می‌دهند که نگرانی‌ها در مورد کاهش تولید به *پاکتو پور مکزیکو*[۳۵] (یا توافق اصلاحات اقتصادی بین احزاب سیاسی)منجر شد که به دنبال افزایش کارایی شرکت ملی نفت مکزیک(PEMEX)[۳۶] و اجازه همکاری با سرمایه خارجی بود. مکزیک همچنین مالیات بر بخش معدن را در سال ۲۰۱۴ افزایش داد که سطح مالیات را با استانداردهای بین‌المللی هم‌راستا کرد، اما همان‌طور که مورنوبرید و پویانا تأسف می‌خورند، خیلی دیر برای بهره‌مندی از فرا چرخه های کالاها که در سال ۲۰۰۸ به اوج خود رسید اقدام کردند. علاوه بر این، آنها تأکید می‌کنند که مکزیک با وجود اصلاحات اخیر نتوانسته است بخش منابع را در سیاست گسترده‌تر برای تحول صنعتی یکپارچه کند.

مطالعات موردی اعتدال گرایان

در فصل نهم، جوئلورد نم سینگ و الیزا ماسی ملی گرایی منابع برزیل را به‌عنوان تجلی خاصی از سیاست توسعه پسانئولیبرال بررسی می‌کنند. آنها به منحصربه‌فرد بودن مورد برزیل اشاره می‌کنند که از طریق ایجاد شرکت‌های دولتی مانند پتروبراس، شرکت واله و پتروسال به‌دنبال پیوند منابع با یک استراتژی صنعتی‌سازی ملی بوده است. نم سینگ و

[۳۵] Pacto por Mexico
[۳۶] Petróleos Mexicanos

ماسی توصیف می‌کنند که چگونه، در طول دوره دوم دولت رئیس‌جمهور دا سیلوا (۲۰۱۱-۲۰۰۷)، مداخله دولت در منابع طبیعی تثبیت شد. نتیجه این یک دستور کار ملی گرایی منابع بود که رژیم اشتراک تولید جدیدی را برای ذخایر تازه کشف‌شده، ایجاد شرکت دولتی پتروسال، صندوق اجتماعی و طرحی برای توزیع درآمدها در سطوح مختلف دولت پیش‌بینی کرد. آزاد سازی بخش منابع برزیل شرکت‌هایی کارآمد و رقابتی در سطح بین‌المللی ساخت در حالی که نقش آنها به‌عنوان مشارکت‌کنندگان در پروژه توسعه‌ای و صنعتی‌سازی دولت حفظ شد.

در فصل دهم، خاویر آرلانو-یانگواس، سیاست معدنی رئیس‌جمهور اویانتا هومالا در پرو و محدودیت‌های اصلاحات در این کشور را بررسی می‌کند و آن را گرفتار بین دو الزام تسهیل سرمایه‌گذاری معدنی و تنظیم بهتر توصیف می‌کند. آرلانو-یانگواس عوامل ساختاری و مقطعی را به‌عنوان عوامل مهم برای سیاست‌های انتخاب‌شده معرفی می‌نماید. تردیدهای هومالا در مورد شرکای انتخاباتی خود و فقدان پیشنهادهای منسجم برای تغییر، او را به اعتماد به صداهای لیبرال‌ها در کابینه‌اش سوق داد که افزایش سرمایه‌گذاری های معدنی را به‌عنوان منابع اشتغال، درآمد و هزینه‌های اجتماعی مترقی دید. همراه با نهادسازی جزیره ای دولت پرو که در آن لابی معدنی و وزارتخانه‌های اقتصادی و معدنی نفوذ غالب را حفظ کردند، تغییر اساسی به مجموعه‌ای از پیشنهادهای پراکنده و غیرمنسجم محدود شد. در این راستا، ملی گرایی منابع در پرو مجموعه‌ای از سیاست‌ها را تشکیل داد که تا حدی غیرمنسجم بودند و تأثیر نسبتاً کمی بر صنایع معدنی داشتند.

مطالعات موردی رادیکال‌ها

در فصل یازدهم، لورنزو پلگرینی به گفتمان[۳۷] ملی گرایی منابع در بولیوی می پردازد. به‌ویژه او تنش بین گفتمان دولتی که ملی گرایی منابع را به‌عنوان اوج مبارزه ضد امپریالیستی (که به دنبال توسعه معتبر و عادلانه است) و تلاش‌های مرتبط برای ترویج ارزش‌های بومی مانند vivir bien (خوب زیستن بجای بهتر زیستن) و استقلال سیاسی را بررسی می‌کند. پلگرینی نشان می‌دهد که این تناقض‌ها در قوانینی مانند قانون اساسی

[۳۷] discourse

جدید (۲۰۰۹) تجسم یافتند که اصل خوب زیستن را پذیرفت در حالی که به طور همزمان استخراج، فرآوری و صنعتی‌سازی منابع طبیعی را دنبال کرد. پلگرینی استدلال می‌کند که گفتمان ملی گرایی منابع تا حدی این تقسیمات و تناقض‌ها را فراتر می‌برد. در این راستا، او نشان می‌دهد که ملی گرایی منابع به خودی خود یک استراتژی اقتصادی نیست، بلکه بیشتر یک استراتژی گفتمانی است که توسط حامیان و مخالفان بهره کشی برای کسب مشروعیت و نفوذ به کار گرفته می‌شود .

در فصل دوازدهم، دانیل هلینگر ملی گرایی منابع دولت چاوز در ونزوئلا را ارزیابی می‌کند. وی با به چالش کشیدن و ارزیابی متداول ملی گرایی منابع بولیواری، نشان می‌دهد که به اندازه‌ای که اغلب تصور می‌شود رادیکال نبود. با وجود «پروژه سوسیالیسم قرن بیست‌ویکم»، که شرکت‌های خارجی را ملزم به «کوچ» به سرمایه‌گذاری‌های مشترک با دولت کرد، چاوز وابستگی کشور به سرمایه، فناوری و تأمین مالی خارجی در بخش نفت را افزایش داد. در این راستا، هلینگر ملی گرایی منابع دولت چاوز را در چارچوب یک پروژه ملی‌گرایانه تاریخی قرار می‌دهد که قبلاً در ایجاد پترولئوس د ونزوئلا [۳۸](پدوسا PDVSA) [۳۹]در سال ۱۹۷۵ به اوج خود رسیده بود و تا حدی توسط گشایش و آزاد سازی اوایل تا اواسط دهه ۱۹۹۰ خنثی شده بود. در این راستا، پروژه چاوز تلاشی برای تعبیر منابع نفتی در فضای ملی بود، جایی که آنها مستقیماً به منافع ملت خدمت می‌کردند. با این حال، هلینگر پایداری پروژه‌ای را که به قیمت‌های بالای نفت وابسته است و از کمبود سرمایه‌گذاری از شرکت‌های خارجی و پدوسا (PDVSA)رنج می‌برد، زیر سؤال می‌برد.

نتیجه‌گیری

ما این کتاب را در فصل سیزدهم با تلاشی برای جمع‌بندی این استدلال‌ها و پاسخ به سؤالی که در ابتدای این فصل مطرح کردیم به پایان می‌رسانیم: «چه عواملی تنوع رویکردهای (محدود، معتدل، رادیکال) ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین پس از اواسط دهه ۲۰۰۰ را توضیح می‌دهد؟» ما چارچوبی را توسعه می‌دهیم که تأکید می‌کند چگونه

[۳۸] Petróleos de Venezuela

[۳۹] شرکت ملی نفت ونزودلا

تغییرات در عوامل کلیدی در سطح بین‌المللی، داخلی و صنعتی محدودیت‌ها و فرصت‌هایی برای درگیر شدن در ملی گرایی منابع ایجاد می‌کنند. از طریق تحلیل موردی شش کشور موجود در این مجموعه، ما نشان می‌دهیم که تنوع در ملی گرایی‌های منابع، از محدود تا معتدل تا رادیکال، می‌تواند توسط ترکیبی از عوامل توضیح داده شود. ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین معاصر مهم‌ترین تغییر سیاستی است که از زمان آزاد سازی در دهه ۱۹۹۰ رخ داده است و در بسیاری از جنبه‌ها، مدل پسانئولیبرال را تعریف می‌کند. درک تنوع‌هایی که در عمل در سراسر منطقه رخ می‌دهند، برای درک اقتصاد سیاسی توسعه حیاتی است.

فصل دوم: روندهای قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات

ساموئل کی. گای و خاویر دی. انکورونزیزا[۴۰]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- بازارهای جهانی فلزات: مروری از دهه ۱۹۷۰
- عوامل اصلی محرک روندهای قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات
- روندهای قیمت‌های مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات منتخب (۱۹۶۰–۲۰۱۲)
- کالاها و عملکرد اقتصادی در کشورهای غنی از منابع منتخب
- نتیجه‌گیری

[۴۰] Samuel K. Gayi and Janvier D. Nkurunziza

مقدمه

وابستگی کامودیتی (کالایی)[۴۱]،که به‌عنوان نسبت صادرات کالاها(کامودیتی) به کل صادرات کالاهای فیزیکی(اعم از مواد خام و ساخته شده تجاری) تعریف می‌شود، به نظر می‌رسد با گذشت زمان افزایش یافته است. در حالی که در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۹، ۶۴ درصد از کشورها نسبت حداقل ۵۰ درصد داشتند، این نسبت تا سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۲ به ۷۰ درصد افزایش یافت. از میان ۱۳۳ کشور در حال توسعه مورد تجزیه و تحلیل، ۹۳ کشور در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۹، ۵۰ درصد از درآمدهای صادراتی کالایی خود را از کامودیتی به دست آوردند . تا سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۲، تعداد کشورهای در حال توسعه‌ای که حداقل ۵۰ درصد از درآمدهای صادراتی کالایی خود را از کامودیتی کسب می‌کردند، به ۱۰۰ کشور افزایش یافت. اگر این آستانه به حداقل ۸۰ درصد از صادرات کالایی که از کامودیتی به دست می‌آید افزایش یابد، ۴۵ درصد از کشورهای در حال توسعه مورد بررسی در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۹ به‌عنوان کشورهای وابسته به کامودیتی طبقه‌بندی می‌شدند که این رقم تا سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۲ به ۴۷ درصد افزایش یافت. وضعیت در منطقه آمریکای لاتین و کارائیب این الگو را منعکس می‌کند.

ادبیات اقتصادی به‌طور کلی وابستگی به کالاها(کامودیتی)، که ویژگی اکثر اقتصادهای در حال توسعه است، را با نتایج توسعه‌ای منفی مرتبط می‌داند. این ادبیات استدلال می‌کند که کالاها از طریق سه کانال اصلی بر توسعه تأثیر می‌گذارند. شرایط نامطلوب تجارت، پدیده بیماری هلندی و بی‌ثباتی سیاسی که اغلب ناشی از رقابت بر سر کنترل رانت‌های ناشی از سودهای کالایی است. با وجود ارتباط منفی بین وابستگی به کالاها و توسعه اقتصادی، بخش‌های کالایی برای کشورهای غنی از منابع و همچنین سایر ذینفعان، از جمله شرکت‌های چندملیتی و کشورهای میزبان آنها، که این بخش‌ها را مقاصد با بازده بالا برای سرمایه مالی خود می‌دانند، از اهمیت استراتژیک برخوردارند. از یک سو، صادرات کالاها منبع اصلی ارز خارجی در تعدادی از کشورهای در حال توسعه در آمریکای لاتین و آفریقا است. از سوی دیگر، کشورهای توسعه‌یافته ای مانند سوئیس که

[۴۱] Commodity dependence

حدود ۵۷۰ شرکت صرفاً در تجارت کالاها فعالیت دارند، از تجارت کالاها سود قابل توجهی به دست می‌آورند. تخمین زده شده است که تجارت کالاها در سوئیس، به‌عنوان مثال، نیروی کاری برای معاملات و تجارت کامودیتی بیش از ۱۰،۰۰۰ نفر است که ۳,۶ درصد از تولید ناخالص داخلی این کشور را تشکیل می‌دهد. در سال ۲۰۱۰، تجارت کالاها حدود ۵۰ درصد از رشد اقتصادی این کشور را به خود اختصاص داد. بنابراین، نحوه تقسیم درآمدهای حاصل از بخش‌های کالایی بین ذینفعان مختلف در زنجیره ارزش، عامل مهمی در رشد و توسعه این بخش از جمله ثبات آن محسوب می‌شود.

ملی گرایی منابع به‌نوعی می‌تواند به‌عنوان پاسخی از کشورهای در حال توسعه غنی از منابع به توزیع ناعادلانه درآمدهای منابع در زنجیره ارزش کالاها تلقی شود. تلاش‌های این گروه از کشورها برای به دست آوردن سهمی که به نظرشان «عادلانه» است از درآمدهای حاصل از استخراج منابع طبیعی، اغلب به دلیل موضع مذاکراتی سخت با شرکت‌های چندملیتی، که از عدم تقارن قدرت بین آنها و کشورهای میزبان ناشی می‌شود، ناکام مانده است. با این حال، ملی گرایی منابع، محدود به کشورهای در حال توسعه غنی از منابع نبوده است. کشورهای توسعه‌یافته غنی از منابع طبیعی مانند استرالیا، کانادا و بریتانیا نیز قراردادها با شرکت‌های معدنی کنترل‌کننده زنجیره‌های ارزش را بازنگری کرده‌اند تا سهم خود از رانت‌های حاصل از این منابع را افزایش دهند.

ملی گرایی منابع به اشکال مختلفی ظاهر می‌شود: افزایش سهم مالکیت دولت، افزایش مالیات‌ها، محدودیت‌های واردات – صادرات و عوارض که می‌تواند به‌عنوان بخشی از اصلاحات گسترده‌تر در بخش معدن معرفی شود. در شکل افراطی آن، بهره‌برداری از یک منبع طبیعی ملی شده و آن منابع مصادره می‌شود، همان‌طور که در شیلی، شرکت دولتی مس به‌تدریج از سال ۱۹۶۴ عملیات مس را از شرکت‌های خصوصی به دست گرفت و در سال ۱۹۷۱ به ملی‌سازی کامل، یا «استاتیزاسیون۴۲»، رسید.

به‌طور کلی، ملی‌گرایی منابع نه تنها از نیاز به افزایش سهم درآمدهای عاید شده به کشورهای میزبان ناشی می‌شود، بلکه معمولاً ترکیبی از عوامل مانند انگیزه‌های فرهنگی، تاریخی، سیاسی یا اقتصادی آن را تقویت می‌کند. همچنین استدلال شده است که افزایش

---

[۴۲] estatización

قیمت‌های انرژی، که تحت تأثیر شرایط ژئوپلیتیکی و بازار است، می‌تواند سیاست‌های ناسیونالیستی منابع را تحریک کند. در این راستا، ملی گرایی منابع به‌عنوان یک پدیده چرخه‌ای شناخته می‌شود که شدت آن «در اوج چرخه منابع به مراتب بیشتر از زمانی احساس می‌شود که در کف چرخه شروع است، » . در واقع، افزایش اخیر در ملی گرایی منابع به نظر می‌رسد در دهه گذشته با طولانی‌ترین رونق کامودیتی در تمام گروه‌های کالایی(کامودیتی) هم‌زمان بوده است. به‌عنوان مثال، ارنست و یانگ (۲۰۱۳، ۲۰۱۴) در به‌روزرسانی خود درباره ملی گرایی منابع، در مجموع ۲۷ کشور غنی از منابع (چه توسعه‌یافته و چه در حال توسعه) را شناسایی کرد که اشکال مختلفی از سیاست‌های ملی گرایی منابع را اجرا کردند. مالکیت دولتی (۷ کشور)، افزایش مالیات‌ها و عوارض (۲ کشور)، محدودیت‌های وارداتی و صادراتی (۵ کشور)، و اصلاحات معدنی (۱۳ کشور)نمونه های این تحقیق است.

از نظر تاریخی، بازارهای کالایی با چرخه‌های رونق و رکود مواجه میشوند. بنابراین، اندازه رانت منابع با نوسانات قیمت کالاها تغییر می‌کند. در دوره‌هایی که قیمت‌ها در اوج است، سرمایه‌گذاران منابع خود را به تولید و تجارت کالاها اختصاص می‌دهند زیرا انتظار بازده بالایی دارند. در عین حال، بسته به شرایط قراردادهایی که سرمایه‌گذاران و کشورهای غنی از منابع را متصل می‌کند، قیمت‌های بالای کالاها باید با درآمدهای صادراتی بالاتر برای کشور صادرکننده همراه باشد. از سوی دیگر، قیمت‌های پایین ممکن است به کاهش سرمایه‌گذاری و کاهش منابع در کشورهای تولیدکننده منجر شود. مشخص شده است که بسیاری از کشورهای غنی از منابع در دوره‌های رونق، برنامه‌های سرمایه‌گذاری پرهزینه‌ای را اجرا می‌کنند که اغلب بازده پایینی دارند .

وقتی قیمت‌ها کاهش می‌یابد، کشورها قادر به حفظ الگوهای مصرف و سرمایه‌گذاری مشابه نیستند. از این رو، یا پروژه‌های خود را رها می‌کنند یا برای تکمیل آنها وام می‌گیرند، که گاهی اوقات بدهی‌ها، آنها را به سطوح ناپایدار می‌رساند. بنابراین، رونق‌ها و رکودها در بازارهای کالایی تأثیر قابل توجهی بر عملکرد اقتصاد کلان کشورهای در حال توسعه غنی از منابع داشته‌اند. روندهای نزولی بلندمدت در قیمت‌های کالایی که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ مشاهده شد، عملکرد اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه‌یافته غنی از منابع را به‌طور منفی تحت تأثیر قرار داد. بنابراین، درک روندهای

کلی در قیمت‌های کالایی می‌تواند به روشن شدن رفتار کشورهای غنی از منابع در مدیریت بخش‌های کالایی خود و وقوع ملی گرایی منابع کمک کند.

این فصل روندهای کلی قیمت‌های کالایی از دهه ۱۹۷۰ را با تمرکز ویژه بر مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات تحلیل می‌کند. این فصل اطلاعات زمینه‌ای ارائه می‌دهد که می‌تواند به درک این موضوع کمک کند که چرا کشورها به‌ویژه در آمریکای لاتین، در دوره‌های خاصی از چرخه قیمت کالاها به سیاست‌های ملی گرایی منابع روی آوردند. سؤال زیربنایی این است که آیا قیمت‌های بالای کالاها، به‌ویژه آنهایی که از دهه ۲۰۰۰ مشاهده شده‌اند، ممکن است انگیزه‌ای برای برخی کشورهای تولیدکننده ایجاد کرده باشد تا سیاست‌های ملی گرایی منابع را اتخاذ کنند و از این طریق رانت بیشتری از منابع طبیعی خود به دست آورند. از طرفی، ارزش منابع در سطح محلی، به‌منظور افزایش سهم رانتهای کالایی که به آنها تعلق می‌گیرد، همچنان چالشی است که اکثر کشورهای در حال توسعه وابسته به کالاها با آن مواجه هستند.البته این فصل قصد پاسخ به این سوالات را ندارد و قضاوت را به فصلهای بعدی می سپارد.

بخش‌های بعدی این فصل به این ترتیب پیش می‌روند. بخش دوم روندهای بازارهای جهانی فلزات را بررسی می‌کند و برخی از عوامل اصلی محرک را شناسایی می‌کند. بخش سوم تعامل بین قیمت‌های کالایی و برخی متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان را تحلیل می‌کند. برای مثال، از موارد سه کشور غنی از مواد معدنی در آمریکای لاتین استفاده شده است. بخش چهارم نتیجه‌گیری می‌کند.

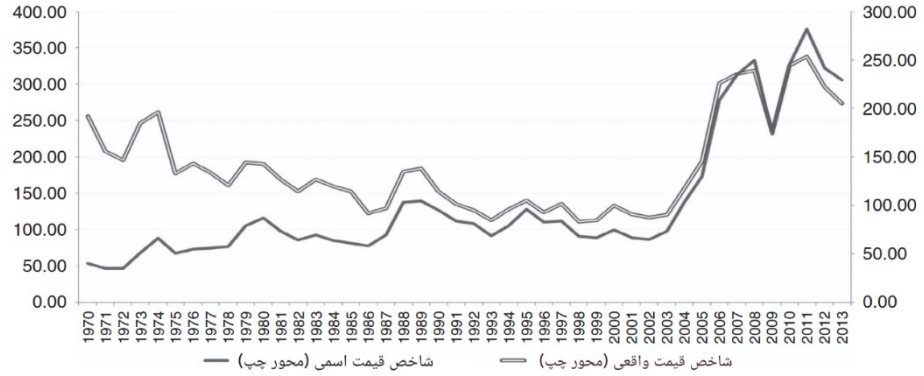
بازارهای جهانی فلزات: مروری از دهه ۱۹۷۰

از دهه ۱۹۷۰، بازارهای کالایی با چرخه‌های قیمتی مشخص شده‌اند که نوسانات بیشتری نسبت به دهه‌های قبلی داشته‌اند. این چرخه‌ها معمولاً دوره‌های رونق کوتاه‌تر و دوره‌های رکود طولانی‌تر را تجربه کرده‌اند به جز صعود در دهه ۲۰۰۰ که به‌عنوان طولانی‌ترین دوره رونق در تاریخ ثبت شده است.

روند قیمت‌های سنگ‌های معدنی، مواد و فلزات

از سال ۱۹۷۰ تا دهه ۲۰۰۰، قیمت‌های اسمی مواد معدنی و فلزات، همان‌طور که شاخص قیمت آنها نشان می‌دهد، روند کلی صعودی با نوسانات مقطعی داشته‌اند. با این حال در شرایط واقعی، آنها تا اوایل دهه ۲۰۰۰ روند نزولی داشته‌اند (شکل ۲,۱ را ببینید).

شکل ۲.۱ :شاخص‌های قیمت اسمی و واقعی مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات، ۱۹۷۰–۲۰۱۳)پایه ۲۰۰۰=۱۰۰)



منبع: UNCTADStat

یادداشت‌ها: شاخص قیمت واقعی با کاهش شاخص قیمت اسمی توسط شاخص ارزش واحد کالاهای تولیدی صادرشده توسط کشورهای توسعه‌یافته با سال پایه ۲۰۰۰ به دست آمده است. کالاهای تولیدی در شاخص عبارتند از: مواد شیمیایی و محصولات مرتبط، کالاهای تولیدی که عمدتاً بر اساس مواد طبقه‌بندی شده‌اند، ماشین‌آلات و تجهیزات حمل‌ونقل، و اقلام تولیدی متفرقه (بخش‌های ۵ تا ۸ طبقه‌بندی استاندارد تجارت بین‌المللی (SITC)).

شاخص قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات مطابق با ارقام سازمان تجارت و توسعه سازمان ملل متحد (UNCTAD)، به‌صورت اسمی، از سال ۱۹۷۲ تا ۱۹۷۴ حدود ۹۰ درصد افزایش یافت و به ۸۸ امتیاز رسید. این معادل افزایش ۶۸ درصدی در شرایط واقعی است. نه تنها قیمت‌های نفت در سال‌های ۷۴–۱۹۷۳ افزایش چشمگیری داشت، بلکه قیمت‌های کالایی در همه گروه‌ها افزایش یافت و منجر به یک رونق کالایی بزرگ شد. به‌عنوان مثال، قیمت‌های کالاهای کشاورزی مانند غلات در دوره ۷۴–۱۹۷۲ بیش از سه برابر شد. پس از آن به جز برخی نوسانات کوتاه‌مدت به دلیل شوک‌های اقتصاد کلان مختلف ، به‌ویژه در سال‌های ۸۰–۱۹۷۹، ۸۹–۱۹۸۸، ۱۹۹۵ و ۱۹۹۷ شاخص تا اوایل دهه ۲۰۰۰ در شرایط اسمی نسبتاً پایدار بود. در اوایل دهه ۲۰۰۰، افزایش چشمگیر قیمت‌های

کالایی، رونق کالایی دیگری را آغاز کرد. بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۸، شاخص اسمی مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات بیش از سه برابر شد. کاهش در سال ۲۰۰۹ نتیجه بحران مالی بود، اما قیمت‌ها به‌سرعت بهبود یافتند . در سال ۲۰۱۱ به اوج خود رسیدند، هرچند در سالهای گذشته کاهش یافته‌اند با این حال، شاخص اسمی نشان می‌دهد که قیمت‌های کنونی همچنان بسیار بالاتر از سطوح قبل از شروع رونق کالایی در سال ۲۰۰۲ هستند.

برای بیشتر دوره از سال ۱۹۷۰، ارزش واقعی شاخص روند نزولی داشت. از سال ۱۹۷۴ تا ۲۰۰۰، ارزش اسمی شاخص قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات UNCTAD، ۱۳ درصد افزایش یافت، در حالی که شاخص ارزش واحد کالاهای تولیدی صادرشده توسط کشورهای اقتصاد بازار توسعه‌یافته حدود ۱۲۲ درصد افزایش یافت، که منجر به کاهش ۵۰ درصدی ارزش واقعی شاخص شد. این بدان معناست که روند صعودی اندک ثبت‌شده در قیمت‌های اسمی مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات نتوانست با افزایش قیمت‌های محصولات تولیدی در همان دوره همخوانی داشته باشد. این تأییدکننده تکامل نامطلوب شرایط تجارت کشورهای صادرکننده مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات است که عمدتاً محصولات تولیدی وارد می‌کنند. کاهش بلندمدت در قیمت‌های واقعی نشان‌دهنده اهمیت فرضیه پربیش–سینگر است، حتی با در نظر گرفتن رونق کالایی اخیر و اثر واردات ارزان از چین بر شرایط تجارت .

از اواخر سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۴، قیمت‌های کالایی در بازارهای جهانی به‌تدریج افزایش یافت، اما سرعت این افزایش بین سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۸ شدت گرفت. به‌عنوان مثال، شاخص قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات UNCTAD در سال ۲۰۰۴ به ۱۳۷ امتیاز رسید و در سال ۲۰۰۸ به ۳۳۲ امتیاز اوج گرفت. پس از آن، رونق با بحران مالی ۲۰۰۸ قطع شد. شاخص قیمت بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹، ۱۰۰ امتیاز از دست داد. با این حال، با بهبود تقاضا از اقتصادهای نوظهور مانند چین، در میان محدودیت‌های عرضه، قیمت‌های کالایی دوباره افزایش یافت و در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ به قله‌های جدیدی رسید. علاوه بر این، تجارت سوداگرانه شدت‌یافته که با نرخ‌های بهره پایین و نظارت ضعیف بر معاملات مشتقات مالی تقویت شده بود (به‌اصطلاح «مالی‌سازی کالاها»)، حرکات صعودی قیمت‌ها را تقویت کرد و نوسانات قیمت را افزایش داد. در

سال ۲۰۱۱، شاخص مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات UNCTAD به اوج تاریخی ۳۷۵ امتیاز رسید. در شرایط واقعی برخلاف روند دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، قیمت‌های مواد معدنی و فلزات نیز در دهه ۲۰۰۰ افزایش قابل توجهی ثبت کردند.

رونق اخیر در بازارهای کالایی به‌عنوان طولانی‌ترین رونق در تاریخ قیمت‌های کالایی ثبت شده و گسترده‌ترین بوده است، زیرا تقریباً تمام کلاس‌های کالایی از جمله کالاهای کشاورزی، معدنی و انرژی را تحت تأثیر قرار داده است. در سال ۲۰۱۳، قیمت‌های کالایی در مقایسه با سطح سال ۲۰۱۱ کاهش یافت، اما قیمت‌های مواد معدنی و فلزات در مقایسه با روند بلندمدت آنها همچنان بالا باقی ماند. شاخص مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات UNCTAD در سال ۲۰۱۳ به‌طور متوسط ۳۰۶ امتیاز بود، زیرا تقاضا همچنان قوی باقی ماند.

شایان ذکر است که حتی با کاهش قیمت‌های کالایی، که در برخی موارد به‌صورت چشمگیر پس از رسیدن به اوج در دوره‌های صعودی رخ داد، آنها به سطوح قبل از رونق باز نگشته‌اند. با این حال، این نتیجه‌گیری ساده‌لوحانه خواهد بود که سطوح کنونی قیمت‌ها احتمالاً مرحله جدیدی از قیمت‌های مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات را نشان می‌دهند. همان‌طور که آنکتاد در گزارش تجارت و توسعه ۲۰۱۳ خود اشاره کرده است، دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. اول، یک مکتب فکری معتقد است که ما وارد مرحله جدیدی از رشد آرام‌تر و پایدارتر شده‌ایم که در آن قیمت‌های کالایی نسبت به سطوح قبل از ۲۰۰۳ در سطوح نسبتاً بالایی باقی خواهند ماند. برای این ناظران، سطوح قیمت‌های کالایی قبل از ۲۰۰۳ پشت سر گذاشته شده است. دوم، برخی ناظران معتقدند که فاز انبساطی سوپرسیکل کالایی، که یک دهه پیش آغاز شد، هنوز چند سال دیگر ادامه خواهد داشت. این مکتب فکری استدلال می‌کند که اقتصادهای نوظهور از جمله چین و هند به مسیر رشد فشرده خود ادامه خواهند داد که قیمت‌های کالایی را ثابت نگه می‌دارد. در نهایت، برخی دیگر معتقدند که فاز انبساطی به پایان رسیده است و باید انتظار کاهش بیشتر قیمت‌ها را داشت. بازسازی در حال انجام اقتصاد چین، که تا حدی از سرمایه‌گذاری به مصرف تغییر می‌کند، ممکن است این دیدگاه را تأیید کند.

عوامل اصلی محرک روندهای قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات

چندین عامل روند کلی شاخص قیمت مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات را توضیح می‌دهند. مهم‌ترین محرک‌ها به «اصول» یا عوامل عرضه و تقاضا مربوط می‌شوند. عوامل دیگر شامل مواضع سیاست اقتصاد کلان در اقتصادهای توسعه‌یافته، به‌ویژه سیاست پولی ایالات متحده، و همچنین مالی‌سازی کالاها هستند.

تأثیر اصول اقتصادی بر قیمت‌های مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات

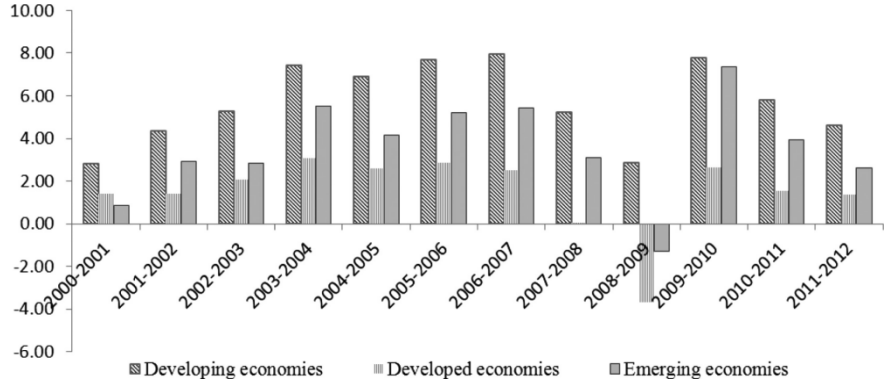
مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات دارای خواص خاصی هستند که آنها را برای استفاده صنعتی ارزشمند می‌کنند. این خواص شامل استحکام بالا، دوام، ظرفیت هدایت گرما و برق، استفاده در ساخت ابزارهای مکانیکی و در توسعه زیرساخت‌ها است. به‌عنوان مثال، سنگ آهن کالای اصلی مورد استفاده برای فولادسازی است. فولاد همچنین در بسیاری از پروژه‌های صنعتی و زیرساختی شناخته شده است. این خواص نشان می‌دهند که این دسته از کالاها در مناطق و کشورهایی که اقتصادهای آنها در حال رشد است و به چنین مواد خامی نیاز دارند، تقاضای بالایی خواهند داشت. بنابراین، برای درک روند قیمت‌های مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات، باید به عملکرد اقتصادی و چشم‌انداز در اقتصادهای صنعتی بزرگ، ایالات متحده، منطقه یورو و چشم‌انداز رشد در اقتصادهای نوظهور نگاه کرد. در دهه ۱۹۷۰ اگرچه افزایش قیمت‌های مواد معدنی و فلزات اغلب با بحران نفتی ۱۹۷۳ مرتبط بوده است، اما همچنین پاسخی به رشد صنعتی قوی و سیاست پولی انبساطی در ایالات متحده بود که از سال ۱۹۷۱ آغاز شد. اخیراً، در دهه ۲۰۰۰، رونق کالایی توسط رشد اقتصادی جهانی قوی هدایت شد که توسط اقتصادهای در حال توسعه و به‌ویژه گروه اقتصادهای نوظهور در میان آنها پیش برده شد (شکل ۲,۲ را ببینید).

از شکل ۲,۲ مشخص است که اگر رشد اقتصادی شاخصی برای قیمت‌های کالایی باشد، بیشتر تأثیر در دوره ۲۰۰۰–۲۰۰۱ تا ۲۰۱۱–۲۰۱۲ از اقتصادهای نوظهور ناشی شده است که نرخ‌های رشد به‌طور مداوم بالاتر از اقتصادهای توسعه‌یافته را ثبت کردند، به جز دوره ۲۰۰۰–۲۰۰۱، قبل از شروع رونق کالایی. تفاوت در نرخ‌های رشد در پایان این دوره برجسته‌تر بود، زیرا اقتصادهای توسعه‌یافته پس از بحران‌های مالی و اقتصادی

۲۰۰۹–۲۰۰۷که در آن نرخ‌های رشد اقتصادی منفی را ثبت کردند، همچنان نرخ‌های رشد اقتصادی بسیار پایینی را تجربه کردند.

با این حال، یکسان فرض کردن کشورهای نوظهور و تصور اینکه هر کشور تأثیر برابری بر قیمت‌های کالایی داشته است، گمراه‌کننده خواهد بود. بیشتر افزایش‌ها در قیمت‌های مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات به یک کشور مربوط بوده است. چین، این کشور سهمی بزرگ در تقاضای این کالاها داشت. به‌عنوان مثال، در دوره ۲۰۱۲–۲۰۱۱، چین به‌تنهایی حدود ۶۰ درصد و ۳۰ درصد از کل واردات سنگ آهن و مس را به خود اختصاص داد. در همان دوره، سهم ۲۷ کشور اتحادیه اروپا به‌عنوان یک گروه حدود ۱۰ درصد و ۲۸ درصد بود (شکل ۲,۳).

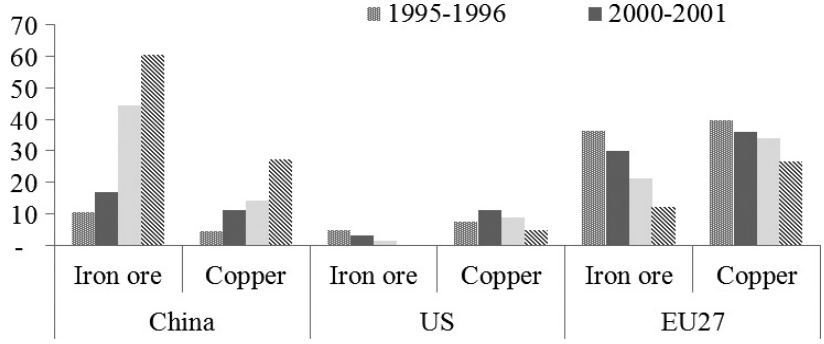
***شکل ۲.۲ :رشد تولید ناخالص داخلی بر اساس گروه‌های کشوری)به دلار ۲۰۰۵(**



منبع: داده‌ها از UNCTADStat.

یادداشت: دلار آمریکا با نرخ ارز ثابت.

شکل ۲.۳ :سهم در واردات جهانی مس و سنگ آهن)٪(، کشورهای منتخب، ۱۹۹۵/۹۶–۲۰۱۱/۱۲

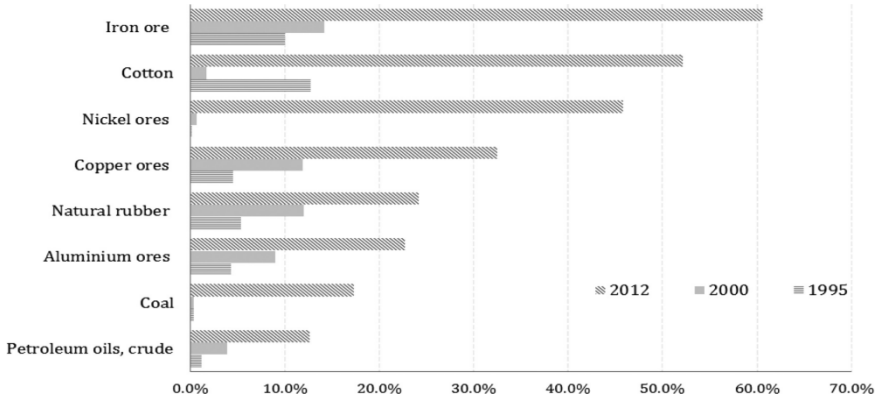


منبع: پایگاه داده UNCTADStat.

جالب توجه است که تقاضای چین برای سنگ آهن و مس در دوره ۲۰۱۲-۱۹۹۵به‌صورت تصاعدی افزایش یافت، در حالی که تقاضای اتحادیه اروپا و ایالات متحده به‌طور مداوم کاهش یافت. موقعیت غالب چین در تقاضا برای کالاهای اولیه فراتر از سنگ آهن و مس گسترش یافت. در سال ۲۰۱۲، این کشور حدود ۵۲ درصد پنبه، ۴۶ درصد سنگ‌های نیکل، ۲۴ درصد لاستیک طبیعی، ۲۳ درصد سنگ‌های آلومینیوم، ۱۷ درصد زغال‌سنگ و ۱۳ درصد نفت خام را به خود اختصاص داد (شکل ۲,۴).

با توجه به اینکه تقاضای اضافی چین برای کالاها با افزایش برابر در عرضه آنها همراه نبود، نتیجه افزایش قیمت‌های این کالاها بود. بنابراین، مشخص است که تقاضای قوی چین برای کالاها، که برای تأمین سوخت اقتصاد به‌سرعت در حال رشد این کشور لازم بود، مسئول بخش عمده افزایش قیمت‌های کالایی بود. به نظر می‌رسد رابطه مثبتی بین رشد اقتصادی در اقتصادهای نوظهور، به‌ویژه چین، و تقاضا برای مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات وجود دارد.

شکل ۲.۴ :سهم چین در واردات جهانی، کالاهای منتخب، ۱۹۹۵-۲۰۱۲)دلار جاری آمریکا(



منبع: پایگاه داده UNCTADStat.

نقش چین در رونق کالایی اخیر مورد مناقشه نیست. برخی تحلیلگران استدلال می‌کنند که ایالات متحده نقش بزرگ‌تری در شکل‌دهی بازارهای کالایی بین‌المللی ایفا می‌کند. در تحلیل خود از دو نوع شوک تقاضا که بر قیمت‌های کالایی تأثیر می‌گذارند، روچ (۲۰۱۲) معتقد است که تأثیر چین بر قیمت‌های کالایی افزایش یافته است اما همچنان کمتر از تأثیر ایالات متحده بوده است. اول افزایش تولید صنعتی چین تأثیر بزرگ و قابل توجهی

بر قیمت‌های نفت و مس داشت اما تأثیر ایالات متحده بیشتر و در تمام کالاها بود زیرا شوک نرخ رشد فعالیت چین ضعیف و به اندازه ایالات متحده پایدار نبود. دوم رشد صنعتی ایالات متحده اثرات سرریز قوی‌تری بر فعالیت اقتصادی بقیه جهان داشت و هم برای تقاضای کالایی جهانی و هم برای مصرف مهم بود .

عوامل عرضه نیز به رانش روندهای قیمت کالایی کمک کرده‌اند. عرضه مواد معدنی تا حدی به سرعت ورود تولید جدید به بازار بستگی دارد، با این درک که اغلب چندین سال برای رسیدن پروژه‌های جدید به مرحله تولید لازم است. به‌عنوان مثال، روند منفی بلندمدت شاخص قیمت واقعی مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات (۱۹۸۰–۲۰۰۲) که در شکل ۲,۱ نشان داده شده است، ممکن است به رونق کالایی دهه ۲۰۰۰ کمک کرده باشد. قیمت‌های پایین در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تولیدکنندگان را از سرمایه‌گذاری در گسترش ظرفیت منصرف کرد. در نتیجه، صنعت معدن نتوانست به سرعت به تقاضای قوی، به‌ویژه از اقتصادهای نوظهور، از اوایل دهه ۲۰۰۰ پاسخ دهد.

برعکس، با گسترش رونق کالایی، بخش کالایی سرمایه‌گذاری‌های بزرگی را از سوی سرمایه‌گذارانی که انتظار بازده بالایی داشتند جذب کرد، چه قبل و چه بعد از بحران‌های ۲۰۰۷–۲۰۰۹. در نتیجه، با رسیدن این پروژه‌ها به مرحله تولید، عرضه بیش از حد وجود داشت که باعث شد بسیاری از کالاها از حدود سال ۲۰۱۱ شاهد معکوس شدن روندهای قیمتی خود باشند. با این حال، سطوح قیمت کالایی بسیار بالاتر از مقادیر قبل از رونق باقی ماند. عوامل عرضه و تقاضای دیگری که بر قیمت‌های کالایی تأثیر گذاشته‌اند شامل هزینه‌های حمل‌ونقل و همچنین محدودیت‌های وارداتی و صادراتی است. مورد اخیر در مورد صادرات فلزات نادر زمینی از چین نمونه‌ای از این موضوع است. بین پایان سال ۲۰۱۰ و اواسط سال ۲۰۱۱، قیمت فلزات نادر زمینی به اوج تاریخی رسید، عمدتاً به دلیل تصمیم مقامات چینی برای کاهش چشمگیر صادرات از این کشور، که بخش عمده صادرات جهانی فلزات نادر زمینی را تشکیل می‌داد. از این رو نسبت به سال قبل، قیمت‌های وارداتی تا اواسط سال ۲۰۱۱ در ایالات متحده حدود پنج برابر، در ژاپن چهار برابر و در اتحادیه اروپا چهار برابر سطح قبلی خود بود . هنگامی که صادرکنندگان عمده کالاها از سهمیه‌های صادراتی استفاده می‌کنند، عرضه در بازار بین‌المللی کاهش می‌یابد و منجر به افزایش قیمت‌ها می‌شود.

عوامل دیگر تأثیرگذار بر قیمت‌های کالایی

به‌طور سنتی، سیاست پولی در ایالات متحده عامل مهمی در تعیین قیمت‌های کالایی در بازار بین‌المللی بوده است. در واقع، سیاست پولی انبساطی در ایالات متحده و سایر اقتصادهای بزرگ منجر به نرخ‌های بهره پایین شده است که به نوبه خود از چند طریق بر قیمت‌های کالایی تأثیر گذاشته است. نرخ‌های بهره واقعی پایین ناشی از موضع سیاست پولی ایالات متحده در دهه گذشته نه تنها نقدینگی را در ایالات متحده افزایش داد، بلکه در بازارهای کالایی جهانی نیز تأثیر گذاشت. از آنجا که کالاها به دلار معامله می‌شوند، این نقدینگی افزایش‌یافته فشار صعودی بر قیمت‌های کالایی ایجاد کرد. سه کانال دیگر که از طریق آنها نرخ بهره واقعی پایین قیمت‌های کالایی را افزایش می‌دهد عبارتند از: (۱) کاهش انگیزه برای استخراج امروز به جای فردا که عرضه را کاهش می‌دهد. (۲) کاهش هزینه نگهداری موجودی‌ها که تقاضا را تحریک می‌کند. (۳) تغییر سرمایه‌گذاری مالی از اوراق خزانه ایالات متحده به سرمایه‌گذاری‌های پرتفوی مرتبط با کالاها و صندوق‌های شاخص کالایی که باعث افزایش بیش از حد قیمت‌های کالایی می‌شود. نتایج تجربی این رابطه منفی بین نرخ‌های بهره واقعی و قیمت‌های کالایی را تأیید کرده‌اند .

علاوه بر این، کاهش ارزش دلار ایالات متحده تمایل داشته است سرمایه‌گذاران ارزی که صرفاً به دنبال حداکثر کردن سود هستند را به سمت صندوق‌های معامله‌شده در بورس (ETF) و اوراق با سررسید کوتاه مدت سوق دهد، که بازار کالاها را بی‌ثبات می‌کند. بنابراین، با تبدیل شدن کالاها به دارایی‌های با بازده بالاتر نسبت به ابزارهای سرمایه‌گذاری سنتی، فرار سرمایه‌گذاران نهادی به‌ویژه از ابزارهای مالی به کالاها منجر به «مالی‌سازی» کالاها شد، پدیده‌ای که در طول آخرین رونق کالایی برجسته شد. به‌عنوان مثال، در سال ۲۰۰۸، رشد حجم در بازارهای آتی پنج برابر نسبت به یک دهه قبل افزایش یافت . در آوریل ۲۰۱۳، سرمایه‌گذاری سوداگرانه در شاخص‌های کالایی تخمین زده شد که به ۴۵۱ میلیارد دلار رسیده است، در حالی که در سال ۲۰۰۳ این رقم ۱۵ میلیارد دلار بود. طلا یکی از کالاهای مورد علاقه سرمایه‌گذاران، قیمتش بین اوایل سال ۲۰۰۸ و سپتامبر ۲۰۱۱

بیش از دو برابر شد و به بالاترین میانگین ماهانه تاریخی خود یعنی ۱،۷۷۲ دلار به ازای هر اونس تروی رسید.

از حدود سال ۲۰۱۲، قیمت‌های کالایی به دلیل تغییرات در اصول (بخش قبلی را ببینید) و همچنین به دلیل شتاب خروج از صندوق‌های معامله‌شده در بورس (ETF) در انتظار تغییر در سیاست‌های اقتصاد کلان کشورهای توسعه‌یافته، به‌ویژه کاهش مورد انتظار تسهیل کمی توسط فدرال رزرو ایالات متحده کاهش یافت. به‌عنوان مثال، ETFها در ژوئن ۲۰۱۳، ۳۳ درصد کمتر از سطح اوج خود در آوریل ۲۰۱۱ بودند. همچنین باید توجه داشت که فشار بر قیمت‌های کالایی به دلیل اقداماتی که در برخی کشورها، از جمله ایالات متحده، برای محدود کردن اندازه موقعیت‌های سوداگران در بازارهای مشتقات کالایی اعمال شده، کاهش یافته است. پس از قانون اصلاح وال استریت و حفاظت از مصرف‌کننده داد–فرانک، برخی مؤسسات مالی انبارهای کالایی خود را که قبلاً برای احتکار سوداگرانه کالاها استفاده می‌شد، تعطیل کردند. توافق‌نامه سوم بازل (بازل III) که اخیراً توافق شده است و بانک‌ها را ملزم به نگهداری نقدینگی بیشتری به‌عنوان راهی برای تقویت ثبات بخش بانکی می‌کند، ممکن است برخی بانک‌ها را مجبور به کاهش سرمایه‌گذاری‌های سوداگرانه خود در کالاها کرده باشد تا با این توافق‌نامه مطابقت داشته باشند، که فشار بر قیمت‌های کالایی را کاهش داده است.

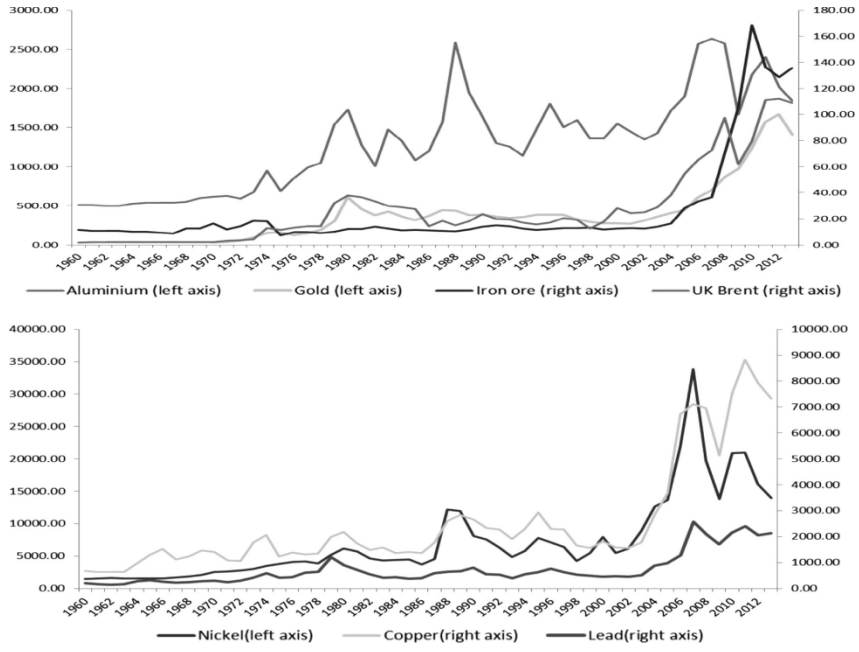
روندهای قیمت‌های مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات منتخب (۱۹۶۰–۲۰۱۲)

قیمت‌های اکثر مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات مسیر شاخص جهانی خود را دنبال کرده‌اند. با این حال به‌صورت جداگانه، برخی انحرافات از شاخص اصلی قابل توجه است. علاوه بر این، برای اکثر کالاهای مورد بحث در زیر، تفاوت‌های آشکاری در روندهای قیمت‌های اسمی (شکل ۲,۵) و قیمت‌های واقعی (شکل ۲,۶) وجود دارد، به‌ویژه اگر مشاهده به دوره قبل از رونق کالایی محدود شود.

مس

از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۳، قیمت‌های اسمی مس با نوسانات بالا و جهش‌های گاه‌به‌گاه در برخی سال‌ها مشخص شده بودند. قیمت مس سه مرحله مختلف را طی کرد. به‌طور متوسط، قیمت‌ها از دهه ۱۹۶۰ تا اواسط دهه ۱۹۸۰ پایین‌ترین بودند (شکل ۲,۵)؛ یک رونق کوتاه‌مدت در سال‌های ۱۹۷۳–۱۹۷۴ وجود داشت؛ و از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا اوایل دهه ۲۰۰۰، قیمت به‌طور متوسط حدود ۵۰ درصد افزایش یافت. با این حال، چشمگیرترین افزایش قیمت در طول رونق کالایی رخ داد، زمانی که در مدت تنها سه سال، از ۲،۸۶۵ دلار به ازای هر تن در سال ۲۰۰۴ به ۷،۱۱۷ دلار به ازای هر تن در سال ۲۰۰۷ بیش از دو برابر شد. پس از آن، روند صعودی با بحران مالی ۲۰۰۸ قطع شد و قیمت به ۵،۱۲۷ دلار به ازای هر تن در سال ۲۰۰۹ کاهش یافت.

شکل ۲.۵ :قیمت‌های اسمی کالاهای منتخب



منبع: محاسبات نویسندگان بر اساس UNCTADStat و صندوق بین‌المللی پول، آمار مالی بین‌المللی.

قیمت به‌سرعت به دلیل تقاضای قوی از اقتصادهای نوظهور بهبود یافت و در پایان سال ۲۰۱۳ به ۷،۳۲۵ دلار به ازای هر تن رسید.

سنگ آهن

تا همین اواخر، قیمت‌های سنگ آهن بسیار پایین بود. از سال ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۴، سنگ آهن زیر ۲۰ دلار به ازای هر تن معامله می‌شد. پس از رسیدن به ۲۸ دلار به ازای هر تن در سال ۲۰۰۵، قیمت به‌صورت تصاعدی افزایش یافت و در سال ۲۰۱۰ به اوج تاریخی ۱۶۷ دلار به ازای هر تن رسید. این حرکت شدید در قیمت‌ها در نیمه دوم دهه ۲۰۰۰ به دلیل افزایش تقاضا به‌ویژه از اقتصادهای نوظهور مانند چین با نیازهای حیاتی به فولاد در صنایع ساخت‌وساز و تولیدی بود (شکل ۲,۴). جالب توجه است که برخلاف اکثر فلزات دیگر، روند صعودی سنگ آهن در دهه ۲۰۰۰ توسط بحران مالی ۲۰۰۸ قطع نشد، زیرا چین، واردکننده اصلی به اندازه اقتصادهای بالغ مانند اتحادیه اروپا و ایالات متحده تحت تأثیر منفی بحران قرار نگرفت. تا سال ۲۰۱۳، افزایش قیمت کاهش یافت، اما سنگ آهن همچنان با ۱۳۶ دلار به ازای هر تن معامله می‌شد که در مقایسه با میانگین تاریخی بسیار بالا بود.

طلا

از نظر تاریخی، قیمت‌های طلا رژیم‌های مختلفی را طی کرده‌اند. قبل از سال ۱۹۶۷ ارزش پولی طلا ثابت بود. قیمت‌ها از سال ۱۹۶۷ شروع به نوسان کردند، زمانی که طلا در بازارها معامله شد. اولین بحران نفتی در سال ۱۹۷۳ با دو برابر شدن قیمت‌های طلا از ۵۸ دلار به ازای هر اونس در سال ۱۹۷۲ به ۱۵۶ دلار به ازای هر اونس در سال ۱۹۷۴ همزمان شد. جهش تاریخی دوم در سال‌های ۱۹۷۹–۱۹۸۰ در پی انقلاب ایران رخ داد، زمانی که قیمت‌های طلا تقریباً چهار برابر شد، از ۱۹۳ دلار به ازای هر اونس در سال ۱۹۷۸ به ۶۱۳ دلار به ازای هر اونس در سال ۱۹۸۰. در واقع، در دوره‌های عدم اطمینان سیاسی و اقتصادی، مانند مورد انقلاب ایران، طلا به‌عنوان یک دارایی امن برای سرمایه‌گذاران استفاده می‌شود. از آنجا که این دوره همچنین تورم بالایی را تجربه کرد که توسط قیمت‌های بالای نفت خام هدایت می‌شد، طلا برای محافظت در برابر اثر تورم استفاده شد و فشار بر بازار طلا وارد کرد.

دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ برای بازار طلا عمدتاً بدون رویداد بودند. قیمت‌ها به‌آرامی کاهش یافت و در سال ۲۰۰۲ به ۳۱۰ دلار رسید. پس از آن، در میانه رونق کالایی، بازارهای طلا صعودی شدند. تا سال ۲۰۱۲، نسبت به سطح آن در سال ۲۰۰۲، قیمت طلا بیش از پنج برابر افزایش یافت و به بالاترین میانگین سالانه تاریخی خود یعنی ۱،۶۶۸ دلار به ازای هر اونس رسید. علاوه بر سرمایه‌گذاری‌های عظیم در طلا به شکل ETF که قبلاً بحث شد، افزایش قیمت طلا عمدتاً به عدم اطمینان اقتصادی ناشی از بحران‌های مالی و اقتصادی و سیاست اقتصاد کلان ناپایدار در اقتصادهای توسعه‌یافته نسبت داده شد. این ممکن است توضیح دهد که چرا، همان‌طور که شکل ۲,۵ نشان می‌دهد، روند افزایشی قیمت‌های طلا توسط بحران ۲۰۰۷–۲۰۰۸ قطع نشد. قیمت‌های بالا همچنین به دلیل کاهش تولید ناشی از افزایش هزینه‌های معدن‌کاری و مشکلات در یافتن ذخایر جدید بود .

کالاها و عملکرد اقتصادی در کشورهای غنی از منابع منتخب

تحلیل مبتنی بر شاخص که تاکنون انجام شده است، تصویر کلی از قیمت‌های کالایی در گروه کالایی خاص ثبت‌شده توسط شاخص را ارائه می‌دهد. با این حال، نشان نمی‌دهد که چگونه تغییرات در قیمت‌های مواد معدنی و فلزات بر کشورهای صادرکننده خاص تأثیر گذاشت. این بخش به‌صورت مختصر تأثیر قیمت‌های مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات بر مجموعه‌ای از متغیرهای اقتصاد کلان را با استفاده از نمونه‌های سه کشور غنی از منابع در آمریکای لاتین، یعنی بولیوی، شیلی و پرو را نشان می‌دهد. هر یک از این کشورها سهم بزرگی از درآمدهای صادراتی خود را از بخش معدن به دست می‌آورند (جدول ۲,۱).

بین سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۱۲، شیلی و پرو بیش از نیمی (۵۴ درصد) از کل درآمدهای صادراتی خود را از مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات به دست آوردند. به‌طور متوسط، این بخش به ترتیب ۲۱ درصد و ۱۴ درصد از تولید ناخالص داخلی در شیلی و پرو را تشکیل داد. در بولیوی، بخش معدن حدود ۲۶ درصد از کل صادرات و ۱۱ درصد از تولید ناخالص داخلی را در همان دوره تشکیل داد. همان‌طور که در جدول ۲,۱ نشان داده شده است، اندازه درآمدهای صادراتی حاصل از مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و

فلزات در هر سه کشور، به‌ویژه در طول دهه مرتبط با رونق در بازارهای کالایی جهانی به‌طور پیوسته افزایش یافت. این نشان می‌دهد که تغییرات در ارزش‌های درآمدهای صادراتی عمدتاً نتیجه قیمت‌های بالای کالایی بود تا مقادیر. به‌عنوان مثال، همبستگی بین قیمت‌های بین‌المللی و درآمدهای صادراتی برای مس در شیلی ۹۸ درصد و در پرو ۹۵ درصد در دوره ۲۰۰۴–۲۰۱۳ بود. در مقابل، همبستگی بین درآمدهای صادراتی و تولید مس در این دو کشور پایین‌تر است (جدول ۲,۲ را ببینید).

جدول ۲,۱: صادرات مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات به‌عنوان سهمی از کل صادرات و تولید ناخالص داخلی (دلار اسمی آمریکا، درصد)

	بولیوی		پرو		شیلی	
	تولید ناخالص داخلی	کل صادرات	تولید ناخالص داخلی	کل صادرات	تولید ناخالص داخلی	کل صادرات
۱۹۹۵–۲۰۰۰	۵	۲۳	۵	۳۹	۱۰	۳۵
۲۰۰۱–۲۰۰۶	۵	۱۶	۱۱	۵۰	۱۸	۴۵
۲۰۰۷–۲۰۱۲	۱۱	۲۶	۱۴	۵۴	۲۱	۵۴

منبع: محاسبات نویسندگان بر اساس UNCTADStat.

همان‌طور که در جدول ۲,۳ نشان داده شده است، تنها چند کالا بر بخش معدن در این کشورها تسلط دارند. به‌عنوان مثال، شیلی در دوره ۲۰۰۷–۲۰۱۲ تقریباً ۹۰ درصد از درآمدهای صادراتی معدنی خود را تنها از مس به دست آورد.

جدول ۲,۲: ماتریس همبستگی بین درآمدهای صادراتی، قیمت بین‌المللی و تولید مس در شیلی و پرو (۲۰۰۴–۲۰۱۳)

	پرو			شیلی		
	تولید مس	قیمت‌های مس	درآمدهای صادراتی مس	تولید مس	قیمت‌های مس	درآمدهای صادراتی مس
درآمدهای صادراتی مس	۰,۸۱	۰,۹۵	۱,۰۰	۰,۲۵	۰,۹۸	۱,۰۰
قیمت‌های مس	۰,۶۷	۱,۰۰		۰,۱۳	۱,۰۰	
تولید مس	۱,۰۰			۱,۰۰		

منبع: محاسبات نویسندگان با استفاده از داده‌های UNCTADStat و سازمان زمین‌شناسی ایالات متحده.

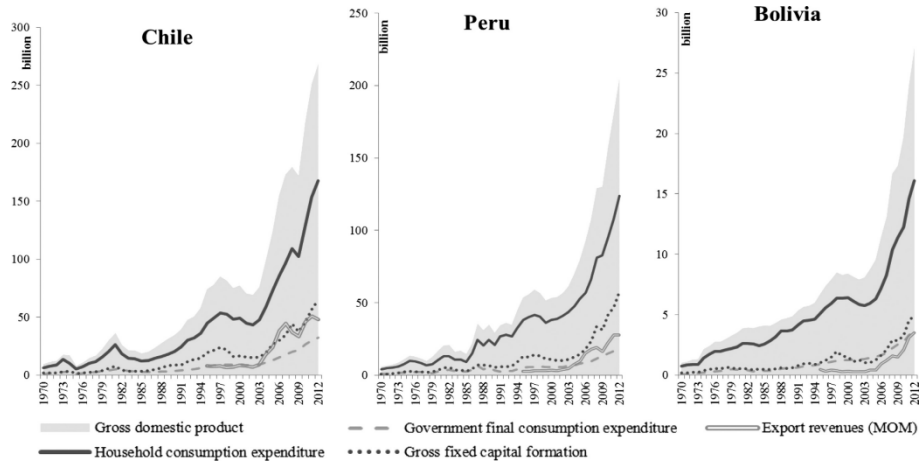
جدول ۲,۳: سهم صادرات کالاهای اصلی در کل صادرات معدنی در شیلی، پرو و بولیوی (مقادیر متوسط در دوره ۲۰۰۷–۲۰۱۲)

کشور	کالاهای اصلی
شیلی	**مس* (٪۸۸)**
پرو	**طلا (٪۳۳)؛ مس* (٪۴۱)**
بولیوی	**سنگ‌ها و کنسانتره‌های فلزات پایه (٪۴۱)؛ طلا (٪۱۴)؛ قلع (٪۱۳)**

منبع: محاسبات نویسندگان بر اساس داده‌های UNCTADStat.
یادداشت: *شامل سنگ‌ها و کنسانتره‌های مس.

سلامت بخش کالایی در کشورهای در حال توسعه غنی از منابع که به شدت به قیمت‌های بین‌المللی بستگی دارد، بر عملکرد اقتصادی کلی و توسعه این کشورها تأثیر می‌گذارد. به‌عنوان مثال، ضرایب همبستگی بین درآمدهای صادراتی از مواد معدنی، سنگ‌های معدنی و فلزات و سرمایه‌گذاری ثابت در هر سه کشور در دوره ۲۰۱۲– ۱۹۹۵بسیار بالا و بیش از ۹۰ درصد است. به‌طور مشابه برای هر سه کشور، همبستگی بین درآمدهای صادراتی و مصرف خانوار بالا و بیش از ۹۴ درصد برای هر سه کشور غنی از منابع در همان دوره است. این وضعیت با این واقعیت تشدید می‌شود که درآمدهای صادراتی اکثر کشورهای غنی از منابع از محدوده محدودی از کالاها به دست می‌آید (همان‌طور که در بالا بحث شد). علاوه بر این، عملکرد اقتصادی کلی به نظر می‌رسد به شدت با رونق ثبت‌شده در قیمت‌های کالایی بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۱ مرتبط باشد (شکل ۲,۶).

شکل ۲.۶ :تکامل تولید ناخالص داخلی و سایر متغیرهای اقتصاد کلان برای کشورهای منتخب)به دلار (جاری آمریکا



منبع: گردآوری‌شده توسط نویسندگان با استفاده از داده‌های UNCTADStat.

جالب‌ترین ویژگی شکل ۲,۶، تکامل تولید ناخالص داخلی است که به نظر می‌رسد آینه‌ای از تکامل قیمت‌های کالایی است. برای هر سه کشور، یک نقطه عطف در روند تولید ناخالص داخلی در دوره حدود ۲۰۰۲ تا حدود ۲۰۰۴ وجود دارد که با زمانی که قیمت‌های اکثر کالاها شروع به شتاب گرفتن کردند مطابقت دارد. همان‌طور که قبلاً بحث شد، شتاب در قیمت‌های مس در سال ۲۰۰۴ آغاز شد، که تقریباً زمانی است که شیلی، به‌عنوان مثال، شروع به تجربه افزایش تصاعدی در تولید ناخالص داخلی کرد.

نتیجه‌گیری

شواهد فراوانی در ادبیات اقتصادی و در عمل وجود دارد که نشان می‌دهد تعداد بسیار کمی از کشورهای غنی از منابع طبیعی توانسته‌اند از وابستگی سنگین به منابع طبیعی خود به رشد و توسعه اقتصادی پایدار گذار کنند. در این کشورها، تحول ساختاری به فعالیت‌های با ارزش افزوده بیشتر در بخش‌های ثانویه و خدماتی همچنان دست نیافتنی باقی مانده است. این موضوع به‌عنوان «پارادوکس فراوانی» بطور مختصر «نفرین منابع طبیعی» شناخته شده است. در واقع یکی از مشاهدات انجام‌شده در این فصل این است که کشورهای در حال توسعه غنی از منابع طبیعی با دو محدودیت عمده مواجه هستند. اولین محدودیت این است که به‌عنوان کشورهای قیمت پذیر و نه قیمت گذار، عملکرد

توسعه‌ای آنها به رونق و رکود هایی که بازارهای کالایی را در بلندمدت مشخص می‌کنند ، به درآمدهای غیرقابل پیش‌بینی وابسته است . این امر نیازمند مهارت‌های مدیریت اقتصاد کلان تخصصی است که مدیریت بین‌زمان های رونق و رکود را با سرمایه‌گذاری و استفاده از رانت‌های منابع بر هزینه‌های مصرفی کنونی را اولویت بندی کند. تعداد کمی از کشورها این مهارت‌ها را دارند. محدودیت دوم، اگرچه به‌طور خاص در این فصل بحث نشده اما در فصل‌های دیگر به‌خوبی پوشش داده شده و در زمینه رونق کالایی اخیر است. از دیدگاه یک کشور تولیدکننده، منابع حاصل از بهره‌برداری و تجارت کالاها به‌طور عادلانه در میان تمام ذینفعان در زنجیره‌های ارزش کالایی تقسیم نمی‌شود.

با توجه به وابستگی بالای بسیاری از کشورهای در حال توسعه به بهره‌برداری و صادرات منابع طبیعی، به دست نیاوردن سهم عادلانه‌ای از رانت‌های منابع می‌تواند اثرات زیادی بر جوامعی داشته باشد که با وجود منابع طبیعی خود باید در فقر زندگی کنند و در بسیاری از موارد، این زمینه منجر به نارضایتی می‌شود. به‌ویژه در دوره‌های رونق کالایی مانند مورد اخیر که درآمدهای عظیمی در بخش کالایی تولید می‌شود. این ممکن است سیاستمداران را در تعدادی از کشورها تشویق کند تا سیاست‌های ناسیونالیستی از جمله ملی‌سازی بخش‌های منابع طبیعی را اتخاذ کنند. در حالی که این سیاست‌ها جدید نیستند، اینکه آیا منابع طبیعی تحت کنترل شرکت‌های ملی نسبت به منابع تحت کنترل شرکت‌های چندملیتی به توسعه و ارزش آفرینی بیشتر بیانجامد ، همچنان یک سؤال بدون پاسخ باقی می‌ماند.

فصل سوم: ظهور چانه زنی دولت- شرکت در دهه ۲۰۰۰

ولادو ویوودا[۴۳]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- تکامل رابطه دولت-شرکت در صنعت نفت بین‌المللی
- احیای ملی گرایی منابع در دهه ۲۰۰۰
- مطالعه موردی ونزوئلا
- پیامدهای احیای ملی گرایی منابع برای شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی
- نتیجه‌گیری

[۴۳] Vlado Vivoda

مقدمه

در دنیای تجارت بین‌الملل، قاعده مذاکره و چانه زنی قاعده اصلی تعادل کامل بازار است . این موضوع در صنایع استخراجی، به دلیل طبیعت چرخه‌ای و بسیار نوسانی بازارها، بیش از هر جای دیگری برجسته است. از سال ۱۹۸۶، قیمت نفت خام، فرآورده‌های نفتی تصفیه‌شده و گاز طبیعی نسبت به حدود ۹۵ درصد از سایر کالاهای درون شاخص های قیمت تولیدکنندگان، نوسانات بیشتری داشته است . قیمت نفت خام سبک وست تگزاس اینترمدیت (WTI) از ۵۰ دلار به ازای هر بشکه در ژانویه ۲۰۰۷ به اوج ۱۴۷ دلار به ازای هر بشکه در ژوئیه ۲۰۰۸ رسید و سپس در دسامبر ۲۰۰۸ به زیر ۳۴ دلار به ازای هر بشکه سقوط کرد. شرایط متغیر بازار به‌طور مکرر منجر به تغییر در قدرت مذاکره نسبی بین دولت‌های میزبان و سرمایه‌گذاران خارجی می‌شود و تغییرات در قدرت چانه زنی نسبی (بالقوه یا واقعی) به چانه زنی مجدد منجر می‌شود.

این فصل تغییر تعادل قدرت در صنعت نفت بین‌المللی در دهه ۲۰۰۰ را تحلیل می‌کند و تمرکز ویژه‌ای بر پنج شرکت بزرگ نفتی بین‌المللی[۴۴] (IOCs) - بی‌پی (BP)، شورون (Chevron)، اکسون‌موبیل (ExxonMobil)، رویال داچ/شل (Royal Dutch/Shell) و توتال (Total) دارد. این فصل نشان می‌دهد که صنعت نفت بین‌المللی از فاز همکاری[۴۵] در دهه ۱۹۹۰، زمانی که شرکت‌های نفتی بین‌المللی قراردادهای متعدد «ترجیحی و مطلوب» [۴۶] را مدیریت می‌کردند، به فاز تعارضی[۴۷] تغییر کرده است که با احیای ملی گرایی منابع و در نتیجه مذاکرات غیر ترجیحی و بعضاً نامطلوب برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی در دهه ۲۰۰۰ تعیین گردید. اگرچه شرکت‌های بزرگ در طول دهه گذشته سودهای بی‌سابقه‌ای کسب کرده‌اند، این بدین معنا نیست که

---

[۴۴] International oil companies

[۴۵] cooperative phase

[۴۶] **Sweetheart deals** به توافق‌ها یا معاملات تجاری یا سیاسی‌ای اشاره دارد که به‌صورت غیررسمی و اغلب پنهانی بین دو طرف منعقد می‌شود و معمولاً شامل شرایط بسیار مطلوب یا ترجیحی برای یکی از طرفین (به‌دلیل روابط شخصی، رشوه، یا فساد) است. این نوع معاملات ممکن است منصفانه و به نفع عموم یا ذی‌نفعان دیگر نباشند. این اصطلاح معمولاً بار منفی دارد و به معاملاتی اشاره می‌کند که غیرمنصفانه یا غیرقانونی هستند.

[۴۷] conflictive phase

آنها در مذاکره با دولت‌های میزبان موفق بوده‌اند. همان‌طور که مثال ونزوئلا نشان می‌دهد، قیمت‌های بالای نفت به کشورهای صادرکننده نفت قدرت مذاکره بیشتری دادکه این عامل یکی از عوامل احیای ملی گرایی منابع شد. شرکت‌های بزرگ همچنین با درجه بالایی از رقابت صنعتی از سوی شرکت‌های نفتی ملی مواجه شده‌اند، در نتیجه آنها در تأمین و دسترسی به ذخایر جدید نفتی با مشکل مواجه شده و به تبع آن، تولید آنها کاهش یافته است.

تکامل رابطه دولت-شرکت در صنعت نفت بین‌المللی

هدف اصلی این نوع شرکت‌ها، جستجوی مداوم برای رانت‌های اقتصادی و پایداری این رانت‌ها بوده است. در مقابل،دولت‌های میزبان قصد دارند رانت های اقتصادی را از سرمایه‌گذاران خارجی به عوامل تولید داخلی بدون اینکه جریان سرمایه‌گذاری خارجی مفید کاهش یابد منتقل کنند. تعارض بین دولت‌های میزبان و شرکت‌های چندملیتی (MNCs) معمولاً بر مسئله تقسیم رانت‌های اقتصادی متمرکز است. در صنعت نفت بین‌المللی معمولاً رانت‌های اقتصادی بزرگی می‌توان به دست آورد، زیرا قیمت بازار بسیار بالاتر از قیمتی است که برای نگه‌داشتن عامل تولید در بهره برداری فعال آن لازم است و بالاتر از قیمتی است که برای کسب سود مورد نیاز است. در حالی که این فصل صرفاً بر تحولات در صنعت نفت (و گاز) تمرکز دارد، پویای کلی و مشابه با آن در بخش صنعت استخراجی از جمله صنعت معدن نیز صدق می‌کند. مذاکره و چانه‌زنی بین دولت‌های میزبان و شرکت‌های نفت، گاز و معدن تقسیم این رانت‌ها را تعیین می‌کند. مذاکره بین شرکت‌های نفتی و دولت‌های میزبان یک بازی با مجموع مثبت است، زیرا اهداف دو گروه از بازیگران هرگز کاملاً در تعارض هم نیستند. اگرچه اهداف شرکت‌های نفتی بین‌المللی و دولت‌ها متفاوت است، همیشه محدوده‌ای از تکمیل یا همپوشانی وجود دارد بنابراین فضایی برای هر طرف برای دستیابی به اهداف خود از طریق همکاری وجود دارد.

در دوره‌ای با قیمت‌های بالای کامودیتی، زمانی که رانت‌های بزرگی می‌توان کسب کرد، پدیده ملی گرایی منابع به سطح می‌آید، زیرا این پدیده محصول جانبی قیمت‌های بالا است. این وضعیت با *مدل ارنست جی. ویلسون* از سیاست‌های بازار جهانی نفت یعنی

چرخه سیاسی نفتی (PPC)[۴۸] مطابقت دارد. مدل PPC بیان می‌کند که درآمدهای نفتی و گازی، به ویژه در کشورهای نفت‌خیز، تاثیرات مهم و پیچیده‌ای روی ساختار سیاسی، تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و سیاست‌های داخلی و خارجی دارند. این چرخه شامل مراحل مختلفی است که در هر مرحله، وضعیت بازار نفت، درآمدهای نفتی، سیاست‌ها و ساختارهای قدرت تغییر می‌کند.

مدل PPC بیان می‌کند که احتمال و جهت سیاسی شدن بازار به‌طور مستقیم تابعی از فاز رونق و رکود آن بازار است. بنابراین، سیاست‌های نفتی در اوج قیمتهای بازار به‌طور قابل توجهی با سیاست‌ها در نقطه کف بازار متفاوت خواهد بود. در بازارهای رو به رشد، فروشندگان مانند دولت‌های صادرکننده انرژی، اهرم قدرت به دست می‌آورند. در بازارهای رو به کاهش، خریداران مانند شرکت‌های نفتی بین‌المللی یا دولت‌های واردکننده نفت، اهرم قدرت به دست می‌آورند. علاوه بر این، در دوره‌های افزایش قیمت‌های کالایی، دولت‌های کشورهای در حال توسعه، که در سیستم بین‌المللی جایگاه فرعی دارند، انگیزه واقعی برای تغییر قوانین اصلی بازی و معکوس کردن وضعیت موجود دارند .

از نظر تاریخی، تغییر چرخه‌ای در تعادل نسبی قدرت بین دولت‌های میزبان و شرکت‌های ملی نفت کشورهای صادرکننده (ENOCs) و شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی وجود داشته است که منعکس‌کننده ماهیت چرخه‌ای صنعت نفت و گاز است. برخی دوره‌ها، مانند دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، می‌توانند به‌عنوان *دوره«تعارض»* طبقه‌بندی شوند. در این دوره‌ها، قیمت‌های رو به افزایش و نسبتاً بالای نفت، دولت‌های میزبان را با سرمایه بیشتری مجهز کرد که به آنها کمک کرد تا قراردادها با شرکت‌های نفتی بین‌المللی را بازمذاکره کنند و سهم بزرگ‌تری از درآمدهای اقتصادی به دست آورند. این دوره‌ها همچنین با درجه پایینی از سازگاری بین منافع دولت میزبان و شرکت‌های نفتی بین‌المللی مشخص می‌شدند. دوره‌های دیگر، مانند اواخر دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰، می‌توانند به‌عنوان *دوره های «همکاری»* نامیده شوند. در این دوره‌ها، بازارهای رو به کاهش و قیمت‌های پایین منجر به تغییر تعادل قدرت به سمت شرکت‌های نفتی بین‌المللی شد که به نوبه خود به آنها اجازه داد شرایط سرمایه‌گذاری جذابی در کشورهای صادرکننده

[۴۸] Petro-Political Cycle (PPC)

نفت به دست آورند. در نتیجه، این دوره‌ها با درجه بالاتری از سازگاری بین منافع دولت میزبان و شرکت‌های نفتی بین‌المللی مشخص می‌شدند. به‌طور خلاصه، هرچه رانت های قابل تقسیم بزرگ‌تر باشند، رابطه مذاکراتی شدت بیشتری می‌یابد و بالعکس.

مدل مذاکره منسوخ شونده ورنون[۴۹] (OBM) نقشی محوری در توضیح پویایی های مذاکره بین دولت میزبان و شرکت‌های چندملیتی در اواخر دهه ۱۹۷۰، دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ بازی کرده است. اهمیت این مدل توضیحی به حدی است که برخی آن را پارادایم پذیرفته‌شده در روابط دولت میزبان شرکت‌های چندملیتی در اقتصاد سیاسی بین‌المللی نامیده‌اند . این مدل ماهیت متغیر روابط مذاکراتی بین یک شرکت چندملیتی و دولت کشور میزبان را به‌عنوان تابعی از اهداف، منابع و محدودیت‌های هر دو طرف توضیح می‌دهد. مدل ورنون، که به‌عنوان یک بازی با مجموع مثبت مفهوم‌سازی شده، فرض می کند اهداف شرکت چندملیتی و دولت میزبان در تعارض است و در مرحله مذاکره اولیه به نفع شرکت چندملیتی است، اما با تبدیل دارایی‌های شرکت چند ملیتی به گروگان، قدرت مذاکره نسبی به مرور زمان به دولت میزبان منتقل می‌شود. هنگامی که قدرت مذاکره به دولت میزبان منتقل می‌شود، دولت میزبان شرایط غیر متعارف بیشتری از مالیات‌های بالاتر گرفته تا مصادره دارایی‌ها بر شرکت‌های چندملیتی تحمیل می‌کند. بنابراین مذاکره اولیه از منظر کارکردی منسوخ می‌شود که نام این مدل از آن گرفته شده است. این مدل بیان می‌کند که در ابتدا شرکت‌های چندملیتی در موضع قدرت قوی‌تری نسبت به دولت میزبان قرار دارند، اما با گذشت زمان و با سرمایه‌گذاری ثابت، قدرت چانه‌زنی شرکت کاهش و قدرت دولت افزایش می‌یابد .در نتیجه، شرایط اولیه قرارداد ممکن است توسط دولت تغییر کند یا بازنویسی شود.

مدل ورنون در ابتدا به‌عنوان توضیحی برای مصادره و ملی‌سازی گسترده در دهه ۱۹۷۰ شرکت‌های متعلق به شرکت‌های چندملیتی در کشورهای در حال توسعه معرفی شد. افزایش قیمت‌های نفت به دولت‌های میزبان انگیزه داد تا قراردادهای خود با شرکت‌های نفتی بین‌المللی را مورد چانه زنی جدید تری قرار دهند و تجدید مذاکره اغلب به شکل مصادره آشکار شد. همسو باروندهای کلی، در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، نفت

[۴۹] Obsolescing Bargain Model (OBM)

تولیدشده برای بازار نفت بین‌المللی به‌تدریج تحت کنترل دولت‌ها قرار گرفت. شرکت‌های نفتی بین‌المللی کنترل قراردادهای متعدد « ترجیحی و مطلوب» با دولت‌های صادرکننده نفت را از دست دادند و مذاکرات اولیه آنها منسوخ شد.

روابط بین شرکت‌های چندملیتی و دولت‌های میزبان در کشورهای در حال توسعه از دهه ۱۹۷۰، که عمدتاً رویارویانه بود، به‌طور گسترده در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به حالت همکارانه تغییر یافت. با پذیرش بیشتر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار و جایگزینی سریع مالکیت بخش عمومی با خصوصی‌سازی در سراسر جهان، سرمایه‌گذاران خارجی در صنایع استخراجی مانند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در هر بخش دیگری تلقی شد. تغییر در نگرش دولت‌ها با آزادسازی اقتصادی، مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی، کاهش مصادره و شل شدن قوانین حاکم بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی همراه بود که فرصت‌های بی‌سابقه‌ای برای شرکت‌های چندملیتی ایجاد کرد. در صنعت نفت و گاز بین‌المللی، گشایش درب ها به سرمایه‌گذاران مستقیم خارجی که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ مطرح بود، جایگزین رفتار ناسیونالیستی دهه ۱۹۷۰ شد. مطابق روندهای کلی، در اواخر دهه ۱۹۸۰ و دهه ۱۹۹۰، صنعت نفت شاهد مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی شد. در نتیجه با قیمت‌های پایین نفت در دهه ۱۹۹۰، کشورهای مختلف صادرکننده نفت قراردادهای نسبتاً جذابی به شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی پیشنهاد کردند. ادوارد مورس با انعکاس احساسات عمومی دهه ۱۹۹۰ استدلال کرد که «ملی‌گرایی منابع از گفتمان روابط بین‌الملل ناپدید شده است».

سه عامل اساسی زیربنایی بر تعادل نسبی قدرت در صنعت نفت بین‌المللی در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ و در دهه ۱۹۹۰ تأثیر گذاشت. اولاً قیمت‌های پایین نفت شرایط زیربنایی را فراهم کرد که در آن کشورهای میزبان برای سرمایه‌گذاری خارجی ناامید شوند. دوم شرکت‌های نفتی بین‌المللی هیچ رقابتی با شرکت‌های نفتی ملی کشورهای واردکننده (INOCs) نداشتند. شرکت‌های ملی نفتی را می‌توان به واردکننده مانند شرکت‌های چین و هند (INOCs) و صادرکننده مانند شرکت‌های برزیل، مالزی، نروژ، روسیه و عربستان سعودی (ENOCs) تقسیم کرد. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، توانایی‌های تکنولوژیک و مدیریتی شرکت‌های نفتی بین‌المللی توسط رقبای صنعتی بی‌نظیر بود. سوماً در صورت

نبود فضای لازم از طرف دولت‌های میزبان، شرکت‌های نفتی بین‌المللی قادر بودند گزینه‌های سرمایه‌گذاری جایگزین را دنبال کنند. در نتیجه، شرکت‌های نفتی بین‌المللی پس از دو دهه افول، نقش غالب خود را در صنعت نفت بین‌المللی از سر گرفتند، زیرا کنترل بازار آنها افزایش یافته بود و سرمایه‌گذاری‌های مشترک، اتحادهای استراتژیک و ادغام‌ها به تعادل ریسک و احاطه آنها در صنعت کمک کرد .

احیای ملی گرایی منابع در دهه ۲۰۰۰

با این حال، با افزایش قیمت‌های نفت از ابتدای قرن، دوران چانه زنی بین دولت‌های میزبان، شرکت‌های نفتی بین‌المللی و سایر ذینفعان بار دیگر شدت گرفت. با رانش قیمت‌های رو به افزایش نفت، بسیاری از دولت‌های میزبان قراردادهای خود با شرکت‌های نفتی بین‌المللی را مورد چانه زنی مجدد قرار دادند . شرایط سرمایه‌گذاری برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی در روسیه، ونزوئلا و بسیاری از کشورهای دیگر بدتر شد. شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی با درجه بالایی از رقابت صنعتی با شرکت‌های نفتی ملی کشورهای واردکننده به‌ویژه چین و هند مواجه شدند. این شرکت‌های ملی واردکننده (INOCs) در سراسر جهان شرکت‌های نفتی بین‌المللی را به چالش کشیده‌اند و برای قراردادهای تولید نفت در خاورمیانه، آمریکای لاتین، اتحاد جماهیر شوروی سابق و آفریقا رقابت شدیدی ایجاد کرده‌اند. در طول دهه ۲۰۰۰، شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی برای تأمین و دسترسی به ذخایر جدید نفتی با مشکل مواجه شدند و در نتیجه تولید نفت آنها کاهش یافت. قیمت‌های بالای نفت، افزایش رقابت صنعتی و نبود گزینه‌های سرمایه‌گذاری جایگزین برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی به نتایج مذاکراتی نامطلوب منجر شد. در دهه گذشته، صنعت نفت بار دیگر از فاز همکارانه به فازی تغییر کرد که با احیای ملی گرایی منابع، افزایش رقابت و تنظیم مقررات سرمایه‌گذاری خارجی، و مصادره‌ها ظاهر شد.

احیای ملی گرایی منابع در صنعت نفت و گاز بین‌المللی عامل زیربنایی برای افول شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی در دهه گذشته بود. دلیل اصلی این احیا، قیمت بالای نفت بود. همان‌طور که در بخش قبلی نشان داده شد، در دوره‌ای با قیمت‌های پایین نفت مانند اواخر دهه ۱۹۸۰ و بخش زیادی از دهه ۱۹۹۰، شرکت‌های نفتی بین‌المللی اهرم

قدرت در دست داشتند و توسط کشورهای غنی از کالاها برای توسعه منابع ملی خود مورد توجه قرار گرفتند. با این حال، در دوره‌ای با قیمت‌های بالای نفت، مانند دهه اول هزاره جدید، دولت‌های میزبان اهرم قدرت به دست می‌آورند و قراردادهای خود را بازنگری می‌کنند و به دنبال مالیات‌ها و عوارض بالاتر رفتند.

دولت‌های کشورهای آمریکای لاتین، مانند ونزوئلا، «میزبان‌های قدیمی» سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی هستند و تجربه زیادی با شرکت‌های چندملیتی دارند. خصوصی‌سازی سریع بخش‌های کلیدی حساس سیاسی در آمریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ باعث واکنش منفی از سوی دولت‌ها و عموم مردم شد، زیرا تعداد تصاحب‌های خارجی افزایش یافت. گشایش درها در سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در آمریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ خشم کافی ایجاد کرد تا پاندول را به سمت دیگر بچرخاند. در حالی که شرکت‌های چندملیتی به‌طور کلی در دهه ۱۹۹۰ یارانه‌ها و کاهش مالیات برای سرمایه‌گذاری در اقتصادهای آمریکای لاتین دریافت می‌کردند .به‌عنوان مثال، عوارض یک درصدی که توسط شرکت‌های نفتی بین‌المللی تولیدکننده در ماسه‌های قیری اورینوکو ونزوئلا پرداخت می‌شد این شرایط سخاوتمندانه حذف شدند و دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای حساسیت سیاسی خود را در صنایع بازتنظیم کردند.

فدراسیون روسیه، یک اقتصاد در حال گذار مانند سایر اقتصادهای در حال گذار، تجربه کمی با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی داشته است. در دهه ۱۹۹۰ پس از فروپاشی کمونیسم، اقتصاد روسیه به روی سرمایه‌گذاری باز شد که این گشایش بخش مهمی از برنامه اصلاحات اقتصادی بود. گشایش اولیه که در سیاست‌های حامی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و خصوصی‌سازی مشهود بود، «آرامش قبل از طوفان» بود که با سرکوب یوکوس[۵۰] توسط رئیس‌جمهور پوتین در اواسط سال ۲۰۰۳ آغاز شد. آنچه در پی آمد، ملی‌سازی مجدد بخش زیادی از صنعت نفت روسیه، افزایش تنظیم مقررات و مالیات‌های

---

[۵۰] شرکت یوکوس، غول نفتی روسیه در دهه ۱۹۹۰، نماد خصوصی‌سازی الیگارشیک بود که با ورود پوتین به قدرت در دهه ۲۰۰۰ سرکوب شد. پوتین با بازداشت خودورکوفسکی(مالک شرکت) و متلاشی کردن یوکوس، پیام روشنی به الیگارش‌ها داد که سیاست بر اقتصاد اولویت دارد. دارایی‌های کلیدی یوکوس به شرکت نفت دولتی روس‌نفت(Rosneft) منتقل شد و صنعت نفت دوباره زیر سلطه دولت رفت. این اقدام بخشی از راهبرد **ملی‌گرایی منابع** بود تا کنترل دولت بر رانت‌های نفتی احیا شود. ملی‌گرایی منابع در روسیه نه‌تنها به بازسازی اقتدار دولت کمک کرد بلکه انرژی را ابزار سیاست خارجی ساخت. پرونده یوکوس نقطه عطفی در گذار روسیه از خصوصی‌سازی لیبرال به بازگشت دولت‌محوری در مدیریت منابع شد.

بالاتر و فضای به‌طور فزاینده‌ای ضد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بود، زیرا روسیه از آزادسازی عقب‌نشینی کرد و به سطوح بالایی از کنترل دولتی بازگشت. با درک اهمیت کنترل صنعت نفت برای یک اقتصاد در حال گذار و با این درک که تکیه صرف بر نیروهای بازار جهانی به منافع آن خدمت نمی‌کند، روسیه به‌سرعت یاد گرفت چگونه با حضور شرکت‌های نفتی بین‌المللی برخورد کند. پوتین فهمید که اهداف و منافع شرکت‌های نفتی بین‌المللی کاملاً با اهداف و منافع روسیه همخوانی ندارد و بنابراین شرایط سرمایه‌گذاری برای مشارکت عمده شرکت‌های نفتی بین‌المللی در صنعت نفت روسیه بدتر شد و آنها به‌سرعت به شرکای کوچک‌تر *گازپروم و رزنفت* تبدیل شدند. این موضوع در خروج شل از پروژه ساخالین II در سال ۲۰۰۶ و اختلاف بی‌پی(BP) در سال ۲۰۰۸ با شرکای سرمایه‌گذاری مشترک روس خود مشهود بود. در طول دهه ۲۰۰۰، پوتین تا حد زیادی هدف خود را برای ملی‌سازی مجدد منابع هیدروکربنی محقق کرد و قانون جدید زیرساختی که در می ۲۰۰۸ معرفی شد، سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت و گاز این کشور را بسیار دشوارتر کرد.علاوه بر این، تحولات مشابهی در قزاقستان، یکی دیگر از جمهوری‌های سابق شوروی و یک اقتصاد در حال گذار رخ داد. در ژانویه ۲۰۰۴، قزاقستان شرایط قراردادهای خود را سخت‌تر کرد، مالکیت خارجی در سرمایه‌گذاری‌ها را محدود کرد، بندهای ثبات مالیاتی را حذف کرد و مالیات پلکانی جدیدی معرفی و در اکتبر ۲۰۰۷، قانون زیرساخت‌های خود را اصلاح کرد. احیای ملی گرایی منابع در دهه ۲۰۰۰ به آمریکای لاتین و اتحاد جماهیر شوروی سابق محدود نبود. در بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت آفریقایی، دولت‌ها برای شرایط جذاب‌تر مذاکره کرده‌اند. به‌عنوان مثال نیجریه و آنگولا دسترسی به دارایی‌های بالادستی را به سرمایه‌گذاری‌ها در بخش‌های دیگر اقتصاد مرتبط کرده‌اند و همچنان به تقاضای پاداش‌های بالاتر برای امضای قراردادهای خود ادامه داده‌اند. تقریباً در هر کشور صادرکننده نفت، شرکت‌های نفتی ملی صادرکننده (ENOCs) که در دهه ۱۹۹۰ در پی جهانی‌سازی به شرکت‌های نفتی بین‌المللی واگذار شده بود، زمین ازدست‌رفته را بازپس گرفتند. در طول دهه ۰۰۰، شرکت‌های بزرگ برای حفظ جایگاه خود در اکثر کشورهایی که در آنها فعالیت می‌کردند با مشکل مواجه شدند .تعادل قدرت بین دولت‌ها و شرکت‌ها توسط شرایط خاص زمان تعیین می‌شود. در دهه ۲۰۰۰ با در نظر گرفتن صرفاً شواهد تجربی از صنعت نفت و گاز

بین‌المللی، دولت–ملت به‌عنوان تنظیم‌کننده شرکت‌های چندملیتی قوی تر به نظر می‌رسد. هیچ شواهدی وجود ندارد که نشان دهد در دهه اول هزاره جدید، قدرت دولت‌ها در برابر قدرت شرکت‌های نفتی بین‌المللی کمرنگ شده باشد. برعکس، قدرت مذاکراتی شرکت‌های نفتی بین‌المللی در برابر دولت‌های میزبان کمرنگ تر شد. ملی گرایی منابع به پیش‌زمینه روابط بین دولت‌های میزبان و شرکت‌های نفتی بین‌المللی بازگشت و به یک کمپین ضد شرکت‌های نفتی غربی تبدیل شد .از اواسط تا اواخر دهه ۲۰۰۰ کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت بین ۷۷ درصد تا ۹۰ درصد از کل ذخایر اثبات‌شده نفت جهان را در اختیار گرفته و کنترل کردند .

در نتیجه احیای ملی گرایی منابع در دهه ۲۰۰۰ سرمایه‌گذاری جدید شرکت‌های نفتی بین‌المللی در منطقه اصلی تولید نفت جهان، خاورمیانه، شمال آفریقا و بسیاری از مناطق آمریکای لاتین و اتحاد جماهیر شوروی سابق مورد استقبال قرار نگرفت. مناطقی که شرکت‌های نفتی بین‌المللی بیشتر مایل به فعالیت در آنها بودند به دلیل محدودیت‌های سیاسی و نظارتی به محیط‌های عملیاتی بسیار دشواری تبدیل شدند. در دهه گذشته بزرگ‌ترین سهم تولید نفت شرکت‌های بزرگ از شیب شمالی آلاسکا، خلیج مکزیک و دریای شمال بود. مناطقی که کاهش سریعی را تجربه کرده‌اند و تولید در آنها به‌طور فزاینده‌ای پرهزینه شده است. در دهه ۲۰۰۰ آمریکای شمالی و دریای شمال ۶۰ درصد از تولید نفت شرکت‌های بزرگ را تشکیل می‌دادند و اینها مناطقی هستند که بیش از ۵۰ درصد ذخایر آنها استخراج شده است. در این مناطق، هزینه‌های تولید در طول دهه ۲۰۰۰ همچنان افزایش یافته و هر سرمایه‌گذاری جدید برای تمدید عمر مخازن با حاشیه سود کمتری مواجه شده است. در دریای شمال، هزینه متوسط استخراج یک بشکه نفت از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵، ۴۲ درصد افزایش یافت . سایر دولت‌ها و «مناطق امن» که برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های نفتی بین‌المللی باز بودند، آنهایی بودند که به دلیل چالش‌های فنی، تولید تنها در صورتی سودآور بود که قیمت‌های نفت بسیار بالا باقی بمانند (آلبرتا، سیبری، آفریقای غربی دریایی) یا در منابع انرژی جایگزین(شیل نفتی، ماسه‌های قیری، انرژی‌های تجدیدپذیر). بسیاری از این گزینه‌ها برای شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی ریسک بالایی را نشان می‌دهند زیرا در صورت کاهش قیمت‌های نفت در بلندمدت ممکن است سودآور نباشند. علاوه بر این، افزایش رقابت صنعتی دسترسی آنها به ذخایر را بیشتر

کاهش داده است. در نتیجه در اواسط دهه ۲۰۰۰ شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی تنها به کشورهایی با ۶ درصد از ذخایر نفت جهانی، عمدتاً در آمریکای شمالی و اروپا دسترسی کامل داشتند. آنها همچنین برای سرمایه‌گذاری در کشورهایی که ۱۱ درصد اضافی از ذخایر را از طریق سرمایه‌گذاری‌های مشترک (JVs) یا توافق‌نامه‌های اشتراک تولید (PSAs) در اختیار داشتند مورد استقبال قرار گرفتند .

موج بزرگ‌ترین ادغام‌های شرکت‌های نفتی بین‌المللی معامله‌شده عمومی در دهه ۹۹۰، به‌ویژه از طریق ادغام بی‌پی و آموکو، اکسون و موبیل، و شورون و تکزاکو، منجر به تمرکز بالای شرکت‌های نفتی خصوصی بزرگ شد. با این حال، صنعت نفت بین‌المللی در دهه ۲۰۰۰ به دلیل ورود بازیگران جدید به بازار کمتر متمرکز شد. شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی با رقابت فزاینده‌ای عمدتاً از شرکت‌های ملی واردکننده (INOCs) مواجه شدند. شرکت‌های ملی واردکننده فناوری، سرمایه و دسترسی به بازارها را ارائه کردند که اغلب به‌عنوان دلیلی برای خصوصی‌سازی شرکت‌های ملی تلقی می‌شد. بسیاری از شرکت‌های ملی جاه‌طلبی‌های بزرگی داشتند و با توسعه ذخایر جدید نفتی در خارج از کشور و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های پالایش و خرده‌فروشی بین‌المللی با دیدگاه تجاری بلندمدت، شروع به رقابت با شرکت‌های بزرگ کردند. شرکت‌های ملی صادرکننده (ENOCs) به‌عنوان تهدیدی نوظهور برای شرکت‌های بزرگ ظاهر شدند، زیرا حضور خود را در بازارهای سنتی شرکت‌های نفتی بین‌المللی در بخش پایین‌دستی را افزایش دادند و همراه با دولت‌های خود، دسترسی شرکت‌های نفتی بین‌المللی به ذخایر نفتی در کشورهای خود را بیشتر محدود کردند.

در عین حال شرکت‌های ملی واردکننده مستقیماً با شرکت‌های بزرگ برای دسترسی به ذخایر جدید نفتی رقابت کردند. رقابت برای ذخایر انرژی دست‌نخورده با شرکت‌های ملی واردکننده عمدتاً از چین و هند شدیدتر از همیشه توصیف شده است. به‌عنوان مثال، شرکت‌های ملی چینی در طول دهه ۲۰۰۰ میلیاردها دلار برای رقابت جهانی برای نفت برای تأمین اقتصاد رو به رشد چین هزینه کردند. آنها توانایی دریافت وام‌های دولتی با بهره کم یا بدون بهره را داشتند. سیاست امنیت انرژی دولت با هدف تنوع‌بخشی به منابع و مسیرهای وارداتی و ایجاد ذخایر برای جلوگیری از وقفه‌های غیرمنتظره بود. با رانش سیاست دولت، شرکت‌های ملی چینی سهام نفتی رو به رشد و قراردادهای نفت خام

بلندمدت را به دست آوردند و اتحادهای استراتژیک با تولیدکنندگان نفت در تمام مناطق اصلی تولید نفت جهان امضا کردند. در این کار آنها در دوره‌های مختلف مناقصه و مذاکره در برابر شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی پیروز شدند و در بسیاری از کشورهای تولیدکننده نفت، به‌ویژه در آنگولا، ایران، قزاقستان، نیجریه و ونزوئلا، رقابتی ناخواسته برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی فراهم کردند.

موفقیت شرکت‌های ملی واردکننده با دسترسی آنها به تأمین مالی ارزان دولتی داخلی ممکن شد که مزیتی ناعادلانه در برابر شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی در مناقصه برای امتیازات فراهم کرد. علاوه بر این، برخلاف شرکت‌های بزرگ، بسیاری از شرکت‌های ملی واردکننده توسط هنجارهای حقوق بشر تحمیل‌شده توسط دولت‌های خود محدود نبودند. به‌عنوان مثال، در طول دهه گذشته، شرکت‌های ملی چینی دولت‌های صادرکننده نفت مختلفی را که حداقل استانداردهای حقوق بشر را رعایت نمی‌کنند یا به‌سختی رعایت می‌کنند، مورد توجه قرار داده‌اند . استانداردهای ضعیف مسئولیت اجتماعی شرکتی (CSR) اتخاذشده توسط شرکت‌های ملی چینی به آنها مزیتی عملیاتی در برابر شرکت‌های بزرگ داده است، زیرا آنها تحت «قوانین بازی» کاملاً متفاوتی که توسط دولت‌های خود و نهادهای بین‌المللی که جمهوری خلق چین لزوماً به آنها پایبند نیست عمل کرده‌اند.

روند نوظهور بین‌المللی‌سازی بالادستی و پایین‌دستی شرکت‌های ملی به‌ویژه برای شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی تهدیدی بوده است. علاوه بر انحصار بالادستی و پایین‌دستی شرکت‌های ملی واردکننده در کشورهای خود، بسیاری از شرکت‌های ملی نفتی بین‌المللی را در زمین خودشان به چالش کشیده‌اند، زیرا فعالیت‌های بین‌المللی دارند و حضور پایین‌دستی را در بازارهای اصلی غربی مانند ایالات متحده و اتحادیه اروپا ایجاد کرده‌اند. این امر آنها را به‌طور فزاینده‌ای با شرکت‌های نفتی بین‌المللی رقابتی کرده است. در نتیجه، ارائه پیشنهاد ارزش به صاحبان منابع طبیعی و شرکت‌های ملی صادرکننده آنها برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی به‌طور فزاینده‌ای دشوار شده است. از نظر تاریخی، سطوح بالای فناوری و مهارت‌های مدیریت پروژه پیشنهادهای دارای ارزش‌افزوده‌ای داشتند که منحصر به شرکت‌های بزرگ بود. با این حال، در طول دهه ۰۰۰، حتی پیچیده‌ترین منابع از نظر فناوری دیگر به‌طور انحصاری در اختیار آنها نبودند . با توجه به خواص ارزش‌افزوده محدود شرکت‌های نفتی بین‌المللی در اکتشاف و تولید نفت، پتانسیل

همکاری با شرکت‌های ملی و کشورهای صادرکننده نفت در دهه گذشته محدود شد و تنها تحت شرایط و ضوابط نامطلوب برای شرکت‌های بزرگ رخ داد. بدون شک، ظهور شرکت‌های ملی چالش قابل توجهی برای شرکت‌های بزرگ بوده است.

مطالعه موردی ونزوئلا

ونزوئلا تحت رهبری هوگو چاوز بهترین نمونه از تغییر در تعادل قدرت دولت- شرکت[۵۱] در دهه ۲۰۰۰ است. بین سال‌های ۱۹۹۳ و ۱۹۹۹، سیاست «لا آپرتورا» (گشایش[۵۲])، تحت هدایت لوئیس جیوستی، رئیس پترولئوس د ونزوئلا (پدوسا (PDVSA))، (شرکت ملی نفت ونزوئلا)، این کشور را در مسیری قرار داد که سرمایه‌گذاری خارجی را با معافیت برخی پروژه‌ها از رژیم مالیاتی پایه نفتی تشویق می‌کرد . در ژانویه ۱۹۹۶، پدوسا (PDVSA) بزرگ‌ترین دور مناقصه بین‌المللی برای حق اکتشاف و تولید نفت از زمان ملی‌سازی در سال ۱۹۷۵ راه‌اندازی کرد و امکان بازگشت شرکت‌های نفتی بین‌المللی به این کشور را فراهم کرد . در نتیجه، تا سال ۱۹۹۹، صنعت نفت ونزوئلا فرهنگ مدیریتی ضددولتی و شرکت‌های چندملیتی را حفظ کرد. پس از لا آپرتورا، ونزوئلا به‌طور قابل استدلالی از اوپک به اردوگاه مقابل خارج شد .

در سال ۱۹۹۸، برنارد مومر(از صاحب نظران نفت و گاز ونزوئلا)[۵۳] پیشنهاد کرد که ونزوئلا « گسترش ساختار حکمرانی نولیبرال در نفت بین‌المللی را همانند دیگر نقاط جهان برجسته کند. از این رو، روند حاکمیت بر نفت بین‌المللی در حال حاضر دقیقاً در جهت مخالف با دهه‌های پیش از "انقلاب اوپک" حرکت می‌کند» .به گفته مومر، ملی‌سازی «قبلاً به‌طور قطعی، ریشه‌ای و غیرقابل بازگشت شکست خورده است» . پیش‌بینی‌های او

---

[۵۱] state-firm balance of power

[۵۲] سیاست **"La Apertura"**(در اسپانیایی به معنای «گشودگی» یا «بازگشایی») اصطلاحی است که معمولاً برای اشاره به **سیاست‌های اصلاحات اقتصادی مبتنی بر بازار آزاد** در برخی کشورهای آمریکای لاتین در دهه‌های پایانی قرن بیستم (به‌ویژه دهه ۱۹۹۰) به کار می‌رود.

[۵۳] برنارد مومر(Bernard mommer) جامعه شناس و معاون سابق وزارت نفت ونزوئلا بود که در دولت چاوز نقش مشاوره هم داشت. کتاب وی با عنوان نفت و حاکمیت ملی در فروردین ۱۳۸۷ با ترجمه علیرضا حمیدی یونسی در ایران منتشر شده است. مومر در این کتاب استدلال می‌کند که **نفت همیشه بیش از اقتصاد، یک پدیده سیاسی است** و هر بار که صحبت از «بازار آزاد نفت» می‌شود، در واقع پشت آن منافع ژئوپلیتیک و قدرت‌های ملی حضور دارد.

با انتخاب چاوز در سال ۹۹۹، که صراحتاً لا آپرتورا را هدف قرار داد، به‌عنوان رئیس‌جمهور ونزوئلا نادرست از آب درآمد. در طول دهه ۲۰۰۰ تحت تأثیر رئیس‌جمهور چاوز، صنعت نفت ونزوئلا اصلاح شد، استقلال پدوسا (PDVSA) کاهش یافت و قوانین تنظیم‌کننده بخش هیدروکربن این کشور تغییر کرد. تغییراتی که توسط لا آپرتورا ایجاد شده بود، معکوس شدند. پدوسا (PDVSA) تحت صلاحیت وزارت انرژی و نفت (MEP[۵۴])، که در عمل توسط چاوز کنترل می‌شد، قرار گرفت و تمام استقلال قبلی خود را از دست داد. اصلاحات شامل چهار حوزه اصلی بود: تثبیت مالکیت دولتی صنعت نفت، اصلاح مالیاتی، تابع کردن صنعت نفت به منافع ملی و تقویت اوپک.

قانون هیدروکربن ونزوئلا در سال ۲۰۰۱ که از ژانویه ۲۰۰۲ به اجرا درآمد، شرکت‌های نفتی بین‌المللی را از سرمایه‌گذاری منصرف کرد. این قانون جایگزین قانون هیدروکربن ۱۹۴۳ و قانون ملی‌سازی ۱۹۷۵ شد. قانون هیدروکربن ۲۰۰۱ عوارض پرداختی توسط شرکت‌های خصوصی را از ۱ تا ۱۶,۷ درصد به ۲۰ تا ۳۰ درصد افزایش داد و برای تولیدکنندگان از ماسه‌های قیری (مانند کمربند اورینوکو) از ۱ درصد به ۱۶,۷ درصد افزایش یافت. در عین حال، دولت نرخ مالیات شرکتی برای شرکت‌های نفتی را از نرخ ترجیحی ۳۴ درصد به ۵۰ درصد افزایش داد . نرخ مالیات به‌طور بازگشتی به سودهای به‌دست‌آمده بین سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۵ اعمال شد. در نتیجه، ونزوئلا قراردادها با شرکت‌های نفتی بین‌المللی حاضر در این کشور را بازمذاکره کرد. با تغییر رویکرد از مالیات‌های درآمدی به عوارض، دولت شکاف‌ها در فرآیند جمع‌آوری مالیات را بست. این قانون همچنین تضمین کرد که پدوسا (PDVSA) حداقل ۵۱ درصد سهام در هرگونه اکتشاف، تولید، حمل‌ونقل و ذخیره‌سازی اولیه نفت را داشته باشد. با اقدامات جدید، دولت تمام شرکت‌های خارجی از جمله توتال، انی، رپسول، استات‌اویل، بی‌پی، کونوکوفیلیپس، شورون و اکسون‌موبیل، با توافق‌نامه‌های عملیاتی موجود را مجبور به تغییر به رژیم جدید کرد.

این قانون در اکتبر ۲۰۰۴ به اجرا درآمد، زمانی که چاوز در برنامه رادیویی هفتگی خود اعلام کرد که عوارض پرداختی به دولت توسط شرکت‌های درگیر در تولید نفت سنگین

---

[۵۴] Ministry of Energy and Petroleum

در کمربند قیری اورینوکو را افزایش می‌دهد. شرکت‌های متأثر، قراردادهای انجمن استراتژیک را در اواسط دهه ۱۹۹۰ برای تولید در کمربند اورینوکو امضا کرده بودند. این انجمن‌های استراتژیک و همچنین ۳۲ توافق‌نامه خدمات عملیاتی دیگر با شرکت‌های خصوصی با شرایط بسیار مطلوبی برای شرکت‌ها امضا شده بودند و منعکس‌کننده لا آپرتورا و فضای کلی همکاری سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دهه ۱۹۹۰ بودند. علاوه بر این، نرخ‌های پایین مالیات شرکتی و عوارض مرتبط با قراردادهای اولیه برای جبران هزینه‌های بالای سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای راه‌اندازی فرآیند ارتقا و تبدیل برای این نوع تولید طراحی شده بودند .

نشانه‌ای گویا از ظهور فضای سیاسی نامطلوب در ونزوئلا در ژانویه ۲۰۰۵ ظاهر شد، زمانی که مقامات پدوسا (PDVSA) به شرکت هاروست نچرال ریسورسیس مستقر در هیوستون دستور دادند تولید خود را یک‌سوم کاهش دهد، گامی که قیمت سهام این شرکت را به شدت کاهش داد . علاوه بر این، در ۱۴ آوریل ۲۰۰۵، وزیر انرژی رامیرز اعلام کرد که توافق‌نامه‌های استراتژیک عملیاتی بین پدوسا (PDVSA) و شرکت‌های خارجی با یک دوره مهلت شش‌ماهه برای شرکت‌هایی که طرف قراردادهای عملیاتی بودند از ۳۱ دسامبر ۲۰۰۵ خاتمه می‌یابد. پس از خاتمه، توافق‌نامه‌های استراتژیک عملیاتی به سرمایه‌گذاری‌های مشترک تبدیل شدند که در آنها دولت ۵۱ تا ۷۰ درصد سهام را در اختیار گرفت و علاوه بر این مالیات درآمدی برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی افزایش یافت .

اخبار نگران‌کننده برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی کم نبود زیرا در مه ۲۰۰۵ مشخص شد که شرکت‌های نفتی بین‌المللی فعال در این کشور ملزم به پرداخت بین ۲ تا ۳ میلیارد دلار مالیات معوقه برای ده سال گذشته شدند. به‌عنوان مثال در اوایل اوت ۲۰۰۵، دفتر رویال داچ/شل در ماراکایبو، شهری در غرب ونزوئلا، توسط آژانس مالیاتی ونزوئلا به دلیل به چالش کشیدن لایحه مالیاتی ۱۳۲ میلیون دلاری که در ژوئیه ۲۰۰۵ بر شل اعمال شده بود، بسته شد . قیمت‌های بالای نفت به این معنا بود که سایر شرکت‌های نفتی بین‌المللی باید تسلیم شوند یا با مشکلات مشابه مواجه شوند. وزیر رامیرز گفت: «اکثر شرکت‌ها مایل به پرداخت هستند و یا در حال پرداخت‌اند». تا سال ۲۰۰۶، دولت ۲۶۶

میلیون دلار مالیات معوقه از شرکت‌های نفتی بین‌المللی برای دوره ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۴ جمع‌آوری کرد .

تا اکتبر ۲۰۰۵، ۲۲ مورد از ۳۲ توافق‌نامه عملیاتی امضا شده توسط شرکت‌های نفتی خارجی با پدوسا (PDVSA) به رژیم جدید منتقل شده بودند و در اواخر سال ۰۰۵، کاراکاس مجدداً تأیید کرد که سرمایه‌گذاری‌های آینده در کمربند قیری اورینوکو مشمول عوارض بالاتر خواهند بود و شرایط قرارداد باید در مقطعی بازمذاکره شوند. در ابتدا شرکت‌های نفتی بین‌المللی متأثر اعلام کردند که در حال بررسی موضوع هستند و بعید است از پروژه‌ها خارج شوند. با این حال، قانون هیدروکربن ۲۰۰۱ به‌وضوح شرکت‌های نفتی بین‌المللی را از سرمایه‌گذاری جدید در ونزوئلا منصرف کرد، زیرا عوارض بالاتر و محدودیت‌های اعمال‌شده بر سرمایه‌گذاری‌های مشترک، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را بسیار غیرجذاب کرد .

در ۱ آوریل ۲۰۰۶ دولت ونزوئلا کنترل دو میدان نفتی را به دست گرفت، این میادین توسط توتال فرانسه و دیگری توسط انته ناسیوناله ایدرروکاربوری (ENI) ایتالیا اداره می‌شد، پس از آنکه این شرکت‌ها از امضای توافق‌نامه‌های جدید برای تبدیل قراردادهای عملیاتی خود به سرمایه‌گذاری‌های مشترک که در آنها پدوسا (PDVSA) سهام اکثریت داشت، خودداری کردند. رامیرز ادعا کرد که ونزوئلا به شرکت‌هایی که از تنظیم با شرایط جدید خودداری کرده‌اند نیازی ندارد و توتال و ENI برای میدان‌هایی که از دست دادند غرامت دریافت نخواهند کرد. ENI، که ۱,۶۵ میلیارد دلار در میدان ۶۰،۰۰۰ بشکه در روز خود سرمایه‌گذاری کرده بود، ۹۰۰ میلیون دلار ضرر کرد، در حالی که توتال حدود ۳۲۰ میلیون دلار ضرر کرد. اکسون‌موبیل پیش‌تر سهام اقلیت خود در یک میدان کوچک ۱۵،۰۰۰ بشکه در روز را به رپسول(اپراتور این میدان) فروخت تا از تغییر و رویارویی با دولت اجتناب کند، اما در یک پروژه بزرگ نفت سنگین فعال باقی ماند .

در اواخر آوریل ۲۰۰۶، پس از انتقال تمام ۳۲ میدان نفتی به سرمایه‌گذاری‌های مشترک، شایعاتی وجود داشت که چهار پروژه نفت سنگین در حوضه رودخانه اورینوکو شرقی، جایی که اکسون‌موبیل، شورون، توتال، بی‌پی، کونوکوفیلیپس و استات‌اویل با استفاده از پالایشگاه‌های تخصصی نفت خام فوق سنگین را به ۶۰۰،۰۰۰ بشکه (در روز نفت) تبدیل می‌کردند، به‌زودی همین مسیر را دنبال خواهند کرد. طبق قانون جدید پیشنهاد شد که

شرکت‌های درگیر شاهد افزایش مالیات درآمدی به ۵۰ درصد از ۳۴ درصد و افزایش عوارض به ۳۰ درصد از ۱۶,۷ درصد باشند .

در واقع، مدت زیادی طول نکشید تا این شایعات به واقعیت تبدیل شوند. در ۸ مه ۲۰۰۶، چاوز عوارض برای تمام شرکت‌های درگیر در این کشور را نه به ۳۰ درصد، بلکه به ۳۳,۳ درصد افزایش داد. این اقدام بر شرکت‌های مذکور که نفت سنگین در کمربند قیری اورینوکو استخراج می‌کردند تأثیر گذاشت، زیرا این منطقه در گذشته به دلیل نیازهای سرمایه‌گذاری بالاتر از عوارض بالاتر معاف بود. مالیات درآمدی نیز همان‌طور که پیش‌بینی شده بود به ۵۰ درصد از ۳۴ درصد افزایش یافت. وزیر انرژی رافائل رامیرز اعلام کرد که سیاست‌های جدید قابل مذاکره نیستند: «ما چیزی برای بحث با شرکت‌ها نداریم... شرکت‌ها باید خود را تنظیم کنند» . سرانجام در اواخر فوریه ۰۰۷، چاوز فرمانی را امضا کرد که دولت تا ۱ مه ۲۰۰۷ سهام اکثریت (۶۰ درصد) در چهار پروژه ارتقای نفت سنگین در حوضه رودخانه اورینوکو را در اختیار بگیرد .

تمام اقدامات انجام‌شده توسط ونزوئلا در اواسط دهه ۲۰۰۰ شواهدی ارائه می‌دهد که قانون هیدروکربن ۲۰۰۱ در عمل اعمال شد و ونزوئلا در موقعیت مذاکراتی قوی در برابر شرکت‌های نفتی بین‌المللی قرار داشت. با رشد سریع تقاضا برای نفت و اکثریت ذخایر دور از دسترس سرمایه‌گذاری خارجی در خاورمیانه، شرکت‌های نفتی بین‌المللی چاره‌ای جز پذیرش شرایط جدید در ونزوئلا نداشتند. با این حال، وزیر رامیرز تنها به شرکت‌های خارجی در ونزوئلا توجه نداشت. او می‌خواست پدوسا (PDVSA) با شرکت‌های ملی در کشورهایی مانند ایران، عربستان سعودی و الجزایر همکاری کند تا شرکت‌های ملی بتوانند قدرت بیشتری از شرکت‌هایی مانند اکسون‌موبیل و سایر شرکت‌های نفتی بین‌المللی بگیرند. بنابراین، پدوسا (PDVSA) شرکای جدیدی برای سرمایه‌گذاری‌های مشترک اورینوکو پیدا کرد . شرکت‌های ملی از متحدان سیاسی از جمله برزیل، ایران، روسیه، آرژانتین، اسپانیا، چین، هند، اروگوئه، بولیوی، اکوادور، بلاروس و ویتنام که با فناوری خریداری‌شده از بازار عمل می‌کردند . به‌عنوان مثال، یکی از شرکت‌های ملی درگیر، شرکت ملی نفت چین (CNPC)، در سال ۲۰۰۶ جایزه بهترین فناوری تولید را برای دستاوردهایش در بازیابی نفت سنگین دریافت کرد (Xu ۲۰۰۷). در حالی که پدوسا (PDVSA) قرار بود ۱۴ بلوک در کمربند قیری اورینوکو را به‌تنهایی توسعه دهد، ۱۳

بلوک دیگر قرار بود از طریق سرمایه‌گذاری‌های مشترک با سایر شرکت‌های ملی مانند CNPC که حداکثر ۴۹ درصد مالکیت داشتند توسعه یابند.

این تحول نشانه‌ای بود که هر شرکت نفتی بین‌المللی که از ونزوئلا خارج شود، با یک شرکت ملی چینی، هندی، روس یا برخی کشورهای دیگر جایگزین خواهد شد. کاراکاس به‌طور خاص بر تقویت رابطه خود با پکن تأکید کرد. در ژانویه ۲۰۰۵، پس از بازدید چاوز از پکن، ونزوئلا ۱۹ توافق‌نامه دوجانبه نفت و گاز با چین امضا کرد تا صادرات به پکن را در ازای وعده سرمایه‌گذاری آینده چین در میدان‌های نفتی ونزوئلا افزایش دهد. در مه ۲۰۰۵، اولین تانکرها با ۱٫۸ میلیون بشکه نفت خام از ونزوئلا به چین رفت و در اوت ۲۰۰۵، ونزوئلا اولین دفتر نفت خود را در چین افتتاح کرد . پس از صادرات تنها ۱۲،۳۰۰ بشکه در روز در سال ۲۰۰۴، سال بعد ونزوئلا ۶۵،۵۰۰ بشکه در روز نفت خام و محصولات به چین صادر کرد. با این حال، پس از امضای دو قرارداد فروش بین CNPC و پدوسا (PDVSA) در نوامبر ۲۰۰۵، ونزوئلا قرار بود فروش نفت به چین را در سال ۲۰۰۶ دو برابر و به ۱۶۰،۰۰۰ بشکه در روز کند. برنامه‌ها هدف افزایش حجم صادرات به ۳۰۰،۰۰۰ بشکه در روز تا پایان سال ۲۰۰۶، ۵۰۰،۰۰۰ بشکه در روز تا سال ۲۰۱۰ و ۱ میلیون بشکه در روز تا سال ۲۰۱۲ بود . در مه ۲۰۰۶، پدوسا (PDVSA) همچنین اعلام کرد که قصد دارد ۱۸ تانکر نفتی را از کارخانه‌های کشتی‌سازی چینی به هزینه ۱٫۳ میلیارد دلار خریداری کند تا امکان افزایش حمل‌ونقل به چین را فراهم کند. علاوه بر این، در مارس ۲۰۰۷، چاوز گفت که دو کشور یک شرکت حمل‌ونقل نفتی مشترک با تانکرهای خود برای حمل نفت خام و سایر محصولات بین ونزوئلا و چین راه‌اندازی خواهند کرد . چین همچنین متعهد به ساخت تعدادی پالایشگاه در سواحل خود برای پردازش بیشتر نفت خام با گوگرد بالای ونزوئلا شد. به‌عنوان مثال، در مارس ۲۰۰۷ چاوز برنامه‌هایی برای ونزوئلا و چین برای ساخت سه پالایشگاه در چین اعلام کرد که در مجموع ۸۰۰،۰۰۰ بشکه در روز نفت سنگین ونزوئلا را پالایش خواهند کرد. در برابر این تعهدات، صادرات نفت ونزوئلا به چین از اواسط دهه ۲۰۰۰ به‌طور مداوم افزایش یافته است. تا سال ۲۰۱۴، چین بزرگ‌ترین مشتری نفت ونزوئلا و جایگزین ایالات متحده شد.

اقدامات چاوز علیه شرکت‌های نفتی بین‌المللی اثر دومینویی داشت، زیرا به تحولات مشابه در بولیوی و اکوادور کمک کرد . در اوایل مه ۲۰۰۶، رئیس‌جمهور بولیوی، اوو

مورالس، دوست نزدیک چاوز فرمانی را امضا کرد که صنعت انرژی کشورش را تحت کنترل دولت قرار داد و ادعا کرد که «غارت منابع طبیعی [بولیوی] توسط شرکت‌های خارجی پایان یافته است» . او همچنین گفت که شرکت‌های انرژی خارجی باید موافقت کنند که تمام فروش خود را از طریق شرکت دولتی بولیوی، یاسیمینتوس پترولیفرس فیسکالس بولیویانوس (YPFB) هدایت کنند، یا کشور را ترک کنند. او برای شرکت‌ها ضرب‌الاجل شش‌ماهه تعیین کرد، تا مه ۲۰۰۶، ارتش و مقامات انرژی دولتی کنترل میدان‌های نفتی و ۵۶ تأسیسات انرژی را به دست گرفتند . در همان ماه، اکوادور هم میدان‌های نفتی اداره‌شده توسط اُکسیدنتال یعنی یک شرکت نفتی بین‌المللی آمریکایی را ملی کرد.

پیامدهای احیای ملی گرایی منابع برای شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی

تحولات در صنعت نفت بین‌المللی در دهه ۲۰۰۰ تأثیر منفی بر سلامت شرکت‌های نفتی بین‌المللی به‌عنوان نهادهای تجاری قابل دوام داشته است. ظاهراً باور اینکه شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی ممکن است با مشکلات سختی در آینده مواجه شوند، دشوار است. شش شرکت بزرگ نفتی بین‌المللی از بزرگ‌ترین و قدرتمندترین شرکت‌های جهان هستند. در سال ۲۰۱۰، سود تجمیعی آنها به ۷۹ میلیارد دلار و درآمد فروش آنها نزدیک به ۱,۵ تریلیون دلار بود . بدون شک، قیمت‌های بالای نفت به شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی در کسب سودهای بی‌سابقه کمک کرده است. از طرفی قیمت‌های بالای نفت احیای ملی گرایی منابع را تقویت کرد و محدودیت‌های شدیدی بر مناطق باز برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های نفتی بین‌المللی اعمال کرد و آثار منفی بر عملیات آنها داشت. تا دهه ۲۰۱۰ یافتن راه‌های جذاب برای سرمایه‌گذاری در شرکت‌های نفتی بین‌المللی به دلیل چشم‌اندازهای حفاری محدود به‌طور فزاینده‌ای دشوار شده بود.

فقدان فرصت‌های سرمایه‌گذاری چالش قابل توجهی برای شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی در دهه گذشته بوده است، زیرا آنها نتوانسته‌اند ذخایر خود را جایگزین کنند. در صنعت نفت، جایگزینی ذخایر بهترین راهنما برای این است که آیا یک شرکت قادر به حفظ یا افزایش تولید در آینده خواهد بود یا خیر. این یک معیار عملکرد کلیدی برای نحوه ارزش‌گذاری سهام یک شرکت توسط بازارهای مالی است، زیرا توانایی یک شرکت

برای ادامه فعالیت به‌عنوان یک نهاد تجاری قابل دوام را اندازه‌گیری می‌کند . *نسبت جایگزینی ذخایر سالم*[۵۵] همیشه باید بیش از ۱۰۰ درصد باشد. بین سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۲، پنج شرکت بزرگ ۹۹,۷ درصد از نفت تولیدشده را «جایگزین» کردند که در نقطه سربه‌سر قرا گرفتند. با این حال، نسبت ترکیبی برای پنج شرکت بزرگ نفتی بین‌المللی در نیمه دوم دهه ۲۰۰۰ کمتر از این سطح بوده است. بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۷، آنها تنها ۵۱,۷ درصد از نفت تولیدشده را «جایگزین» کردند . در سال ۲۰۰۴، اعلامیه رویال داچ/شل مبنی بر اینکه ذخایر نفت اثبات‌شده اش به ۲۰ درصد کاهش یافته است، نشان داد که شرکت‌های بزرگ نفتی در طول دهه گذشته با مشکلات قابل توجهی در ثبت ذخایر جدید مواجه بوده‌اند. عملکرد ضعیف جایگزینی ذخایر آنها در تضاد با دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ است، زمانی که هزینه‌های اکتشافی قوی شرکت‌های نفتی بین‌المللی باعث افزایش قابل توجه تولید غیراوپک شد و تنوع عرضه را ترویج و امنیت انرژی ایالات متحده را برای دو دهه افزایش داد. این دارایی‌های غیراوپک به سمت کاهش طبیعی و زمین‌شناختی حرکت کرده‌اند.

بزرگ‌ترین مانع پیش روی شرکت‌های بزرگ در جایگزینی ذخایر آنها ویژگی منحصربه‌فرد صنعت نفت است. نفت تنها صنعتی است که در آن ارزان‌ترین ذخایر نفتی برای تولید و بزرگ‌ترین دارایی‌ها (آنهایی که در روسیه و کشورهای اوپک قرار دارند)، در دست کارآمدترین و بهترین شرکت‌های سرمایه‌گذاری‌شده، یعنی شرکت‌های بزرگ نفتی نیست. در عوض، آنها توسط شرکت‌های ملی کنترل می‌شوند و در اکثر موارد دولت کل عملیات را از ذخایر تا خطوط لوله تحت مالکیت توسط خودش تأمین مالی می‌کند. همان‌طور که در بخش قبلی نشان داده شد، در بسیاری از کشورها، سرمایه‌گذاری خارجی در فعالیت‌های اکتشاف و تولید نفت (بالادستی) ممنوع است یا با مشوق‌های قوی محدود شده است. شرکت‌های بزرگ ناامید به دنبال رشد در آفریقای غربی، خزر، شرق دور روسیه، ماسه‌های نفتی کانادا و آب‌های فوق عمیق ساحلی برزیل بوده‌اند. با این حال، این موج جدید اکتشاف نفت به دلیل ساختارهای نفتی پیچیده و محیط‌های سخت که نیاز به هزینه‌های سرمایه‌ای اولیه زیادی داشته‌اند و چارچوب‌های قانونی غیرقابل اعتماد و

[۵۵] Healthy reserve replacement ratio

ریسک‌های سیاسی مرتبط با سرمایه‌گذاری در برخی از این مناطق دشوار و خطرناک بوده است. در نتیجه، تحلیلگران پیش بینی کرده‌اند که شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی با بزرگ‌ترین آزمون خود در دهه‌های پیش رو مواجه شده‌اند .

در نتیجه ناتوانی آنها در جایگزینی ذخایر، ذخایر نفتی ثبت‌شده، تولید نفت و نسبت ذخایر به تولید (R/P) پنج شرکت بزرگ در طول دهه ۲۰۰۰ کاهش یافت (جدول ۳,۱). به‌عنوان مثال، ذخایر نفتی ثبت‌شده آنها بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۹ بیش از ۲۰ درصد کاهش یافت و نسبت R/P آنها در همان دوره از ۱۲ سال به ۹ سال کاهش یافت. در مقابل ده شرکت ملی برتر در سال ۲۰۰۶ نسبت R/P ۷۸ سال داشتند . از طرفی تولید نفت تجمیعی شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۹، ۷,۶ درصد کاهش یافت. در سال ۲۰۰۹ آنها تنها ۲,۴ درصد از کل ذخایر نفت جهان را در اختیار داشتند (در مقایسه با ۳,۸ درصد در سال ۱۹۹۹) . در سال ۲۰۱۰ در فهرست ۲۰ شرکت برتر نفتی جهان از نظر ذخایر، اکسون‌موبیل در رتبه یازدهم قرار گرفت، که بالاترین رتبه در میان شرکت‌های بزرگ بود . در سال ۲۰۰۹ پنج شرکت بزرگ تنها ۱۲,۲ درصد از نفت تولیدشده جهانی را تولید کردند . در مقابل، در سال ۱۹۷۲ شرکت‌های بزرگ ۹۱ درصد از تولید خاورمیانه و ۷۷ درصد از ذخایر نفت جهان غیرکمونیستی خارج از ایالات متحده را کنترل می‌کردند .

جدول ۳,۱: داده‌های ترکیبی ذخایر، تولید، فروش و مالی شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی (۱۹۹۹، ۲۰۰۴ و ۲۰۰۹)

	۱۹۹۹	۲۰۰۴	۲۰۰۹
اندازه ذخایر (میلیارد بشکه)	۴۰,۹	۳۴,۷	۳۲,۳
اندازه ذخایر (سهم جهانی)	۳,۸٪	۲,۹٪	۲,۴٪
تولید (میلیون بشکه در روز)	۹,۴	۱۰,۷	۹,۷
تولید (سهم جهانی)	۱۲,۹٪	۱۳,۳٪	۱۲,۲٪
نسبت R/P (سال‌ها)	۱۲,۰	۸,۹	۹,۱
محصولات پالایش‌شده فروخته‌شده (میلیون بشکه در روز)	۲۸,۳	۲۹,۲	۲۵,۳

	۱۹۹۹	۲۰۰۴	۲۰۰۹
بازگشت سرمایه	۱۹,۷ میلیارد دلار	۲۶,۲– میلیارد دلار	۶۶,۷– میلیارد دلار

منابع: اوپک (۲۰۰۳، ۲۰۰۸، ۲۰۱۳)؛ بی‌پی (۲۰۰۰، ۲۰۰۵، ۲۰۱۰).
یادداشت: bbl (بشکه)؛ mbpd (میلیون بشکه در روز).

صنعت نفت سرمایه‌بر است و بازگشت سرمایه (ROI) یک معیار کلیدی است، زیرا نه تنها میزان سود یک شرکت را نشان می‌دهد، بلکه هزینه کسب آن را نیز منعکس می‌کند. در نتیجه قیمت‌های بالای نفت، شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی در طول دهه ۲۰۰۰ سودهای بی‌سابقه‌ای تولید کردند و در برخی سال‌ها در نیمه اول دهه بازگشت سرمایه مثبتی داشتند. در نیمه دوم دهه، آنها برای حفظ سطوح سود خود بسیار بیشتر هزینه کردند. به‌عنوان مثال، اگرچه آنها در سال ۲۰۰۸ مبلغ ۱۳۵ میلیارد دلار هزینه کردند، در سال ۲۰۰۹ سودهای تجمعی آنها تنها ۶۸ میلیارد دلار بود . نتیجه نهایی این است که خلق ارزش توسط شرکت‌های نفتی در نیمه دوم دهه ۲۰۰۰ راکد شده بود. در حالی که شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی بیش از هر زمان دیگری سود می‌کردند، آنها همچنین مبالغ بی‌سابقه‌ای برای تولید این سودها هزینه می‌کردند. شرکت‌های بزرگ به شدت تحت تأثیر افزایش هزینه‌ها در اکتشاف و استخراج و ناتوانی در دسترسی به مناطق غنی از نفت قرار گرفتند. هزینه نیروی کار، تأمین انرژی مورد نیاز برای اکتشاف و هزینه تولید نفت در طول دهه ۲۰۰۰ به شدت افزایش یافت و سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای یافتن و توسعه میدان‌های جدید را بالا برد.

نتیجه‌گیری

با تمرکز بر شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی، این فصل تغییر تعادل قدرت در صنعت نفت بین‌المللی در دهه ۲۰۰۰ را بررسی می نماید که این موضوع به‌عنوان *مرحله تعارض* در روابط شرکتها و دولتها تعریف شده است. به دلیل قدرت مذاکراتی نسبی ضعیف، در دهه ۲۰۰۰ شرکت‌های نفتی بین‌المللی در مذاکره با دولت‌های میزبان و شرکت‌های ملی آنها ناموفق بودند. قیمت‌های بالای نفت، افزایش رقابت صنعتی در شرکت‌های ملی و

فقدان گزینه‌های سرمایه‌گذاری جایگزین برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی به قدرت چانه زنی ضعیف‌تر و نتایج نامطلوب تبدیل شد.

همان‌طور که با مثال ونزوئلا نشان داده شد، در طول دهه ۲۰۰۰، رهبر سابق این کشور، هوگو چاوز، با تغییر قوانین هیدروکربن ونزوئلا، بخش خصوصی را به حاشیه راند. پروژه‌های نفت سنگین که قبلاً تحت کنترل بخش خصوصی بودند، تحت کنترل دولت قرار گرفتند. علاوه بر صنعت نفت در ونزوئلا، افزایش تنظیمات و یا ملی‌سازی در بولیوی و اکوادور دنبال شد. تحولات مشابهی در سایر مناطق اصلی تولید نفت رخ داد. شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی نتوانستند به‌طور مؤثری مشکلات جدی ناشی از احیای ملی گرایی منابع را برطرف کنند. همان‌طور که در این فصل نشان داده شد، آنها برای جایگزینی ذخایر خود با مشکل مواجه شدند و نتوانستند به‌طور مؤثری با شرکت‌های ملی واردکننده رقابت کنند.

فصل چهارم: ظهور سیاستهای صنعتی نرم

آنیل هیرا[۵۶]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- چگونه اجماع واشنگتن مورد سوال قرار گرفت
- ظهور «سیاست صنعتی نرم»
- سه آزمایش استراتژی اقتصادی جدید در آمریکای لاتین
- ارزیابی مقدماتی سه استراتژی
- نتیجه‌گیری

[۵۶] Anil Hira

مقدمه

تاریخ در آمریکای لاتین تکرار می‌شود. همان‌طور که در آغاز قرن بیستم در دهه ۱۹۲۰ و در دهه ۱۹۶۰ رخ داد ما به‌تازگی از یک رونق کالایی دیگر خارج شده‌ایم، رونقی که طی آن صادرات آمریکای لاتین به شدت افزایش یافته بود. در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۶۰ صنعتی‌سازی اولیه به‌صورت پراکنده و با موفقیت محدود رخ داد. تا به امروز تولیدکنندگان با سطح رقابت مستقل در منطقه بسیار اندک هستند و سیاست صنعتی جدی تقریباً وجود ندارد. در عوض گرایش به وابستگی به بازار یا سیاست‌گذاری ناسازگار غالب بوده است. چنین سیاست‌هایی در زمان قیمت‌های بالای کالاها مناسب به نظر می‌رسیدند، اما هنگامی که قیمت‌ها کاهش یافت، همان‌طور که پس از رکود جهانی ۲۰۰۸ رخ داد، آمریکای لاتین با مسائل همیشگی رشد ناپایدار، بی‌ثباتی اقتصاد کلان و سطوح پایین تحرک اجتماعی دست‌وپنجه نرم کرده است .

در این فصل، نتایج آخرین موج سیاستهای کارآفرینی که ناشی از شکست‌های بازگشت به بازار تحت سیاست‌های نئولیبرال در دهه ۱۹۸۰ است بررسی می‌شود. برخی کشورها وارد دوره‌ای پسانئولیبرال شده‌اند و آزمایش‌های جسورانه‌ای در سیاست صنعتی و بازتوزیع انجام داده‌اند. با این حال دریافتیم که با وجود این تلاش‌ها، الگوهای تاریخی همچنان پابرجا هستند. محدودیت‌های آزمایش‌های سیاست‌های صنعتی نشان‌دهنده نیاز به توجه بیشتر به زمان‌بندی سیاست‌ها، استقلال دولتها و ظرفیت دولتها دارد.

چگونه اجماع واشنگتن مورد سوال قرار گرفت

همان‌طور که در جای دیگر به تفصیل شرح داده شده است، آمریکای لاتین فرآیند صنعتی‌سازی طولانی‌مدتی را آغاز کرد که در زمان رکود بزرگ، زمانی که از تجارت خارجی منقطع شد، شروع شد و بازارهای صادراتی و توانایی واردات را متوقف کرد . وابستگی شدید منطقه به صادرات معدنی و یا کشاورزی آشکار شد و به مرحله‌ای «طبیعی» از جایگزینی واردات منجر شد که حداقل نیاز به دخالت دولت داشت، زیرا جنگ‌های جهانی اول و دوم به معنای دسترسی محدود به واردات تولیدی بودند. صنایعی مانند

فرآوری مواد غذایی، کالاهای خانگی و نساجی به‌راحتی توسط کارآفرینان محلی ایجاد شدند. توسعه این صنایع چشم‌انداز سیاسی آمریکای لاتین را با ظهور جنبش‌های کارگری و با موجی از ملی گرایی تغییر داد. این رویدادها با ملی‌سازی میدان‌های نفتی مکزیک توسط رئیس‌جمهور لازارو کاردناس در سال ۱۹۳۸ نشان داده شد، هم‌زمان بود.

موج دوم جایگزینی واردات در اوایل دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ رخ داد، این بار با حمایت برنامه‌ریزی دولتی، تامین منابع از داخل کشور و حمایت‌گرایی. از آنجا که دولت‌های آمریکای لاتین قادر به جمع‌آوری منابع یا دانش لازم برای مدیریت این فرآیند نبودند در مدت کوتاهی به شرکت‌های چندملیتی و منابع مالی آنها روی آوردند که منجر به «اتحاد سه‌گانه»[۵۷] دولت‌ها، شرکت‌های چندملیتی و سرمایه داخلی شد . در نتیجه صنایع به یارانه‌های مداوم دولتی و حمایت مالی نیازمند شدند .

مشخص نیست که آیا این صنایع در نهایت رقابتی می‌شدند یا خیر. بخش زیادی از منطقه در دهه ۱۹۷۰ درگیر نزاع‌های مسلحانه داخلی یا دیکتاتوری بودند. مشکلات جهانی تورم توأم با رکود، در زمینه افزایش قیمت‌های نفت اوپک، به ایجاد عدم تعادل‌های اقتصاد کلان به شکل کسری بودجه و کسری های تجاری منجر شد که تا دهه ۱۹۸۰ به بدهی‌های خارجی غیرقابل مدیریت منتهی شد، زمانی که نرخ‌های بهره جهانی به دلیل تلاش ایالات متحده برای کنترل تورم افزایش یافت. تقریباً تمام بدهی‌ها به دلار بود.

در این زمینه، اجماع واشنگتن[۵۸] که بر انضباط مالی، آزادسازی تجاری، مالی و خصوصی‌سازی تأکید داشت شکل گرفت که نشان‌دهنده تمایل به حرکت به سمت اقتصاد مبتنی بر بازار بود. سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول (IMF) این اجماع را از طریق ایجاد شرطی‌سازی‌ها در ازای کمک به پرداخت بدهی‌ها ترویج کردند. این شرطی‌سازی‌ها به‌عنوان «برنامه‌های تعدیل ساختاری[۵۹]» شناخته می شوند . همان‌طور که وید اشاره می‌کند اجماع واشنگتن کماکان توسط بانک جهانی ترویج می‌شود.

---

[۵۷] Triple Alliance

[۵۸] خاستگاه این مفهوم به مقاله‌ای از جان ویلیامسون (John Williamson) در سال ۱۹۸۹ بازمی‌گردد. او «ده فرمان» یا ده سیاست کلیدی را معرفی کرد که به باورش مورد توافق عمومی نهادهای واشنگتن درباره نحوه بازسازی اقتصادی کشورهای بدهکار قرار داشتند. این سیاست‌ها شامل انضباط مالی، آزادسازی تجارت، خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی، اصلاح مالیاتی، نرخ ارز رقابتی، آزادی سرمایه‌گذاری خارجی، و حمایت از حقوق مالکیت می‌شدند.

[۵۹] structural adjustment programs

مقصود از «اجماع واشینگتن[۶۰]» مجموعه‌ای از سیاست‌ها و توصیه‌های اقتصادی است که در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی، به ویژه توسط نهادهای مالی بین‌المللی مثل صندوق بین‌المللی پول(IMF) ، بانک جهانی و وزارت خزانه‌داری آمریکا به کشورهای در حال توسعه پیشنهاد می‌شد. این مجموعه سیاست‌ها(که ارتدکس هم نامیده میشود) به منظور اصلاح ساختارهای اقتصادی و حرکت به سمت اقتصاد بازار آزاد تدوین شده بود و شامل موارد زیر است:

۱. انضباط مالی (کنترل کسری بودجه)
۲. اصلاح ساختار مالی و مالیاتی (برای افزایش درآمد دولت و کاهش کسری)
۳. لیبرال‌سازی نرخ بهره(باز کردن بازارهای مالی)
۴. تثبیت نرخ ارز (ایجاد ثبات در نرخ ارز)
۵. باز شدن بازارها به روی تجارت بین‌المللی (کاهش تعرفه‌ها و موانع تجاری)
۶. لیبرال‌سازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
۷. خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی
۸. کاهش مقررات زائد و دست و پاگیر در اقتصاد
۹. حمایت از حقوق مالکیت

هدف اصلی این سیاست‌ها به ظاهر، ایجاد محیط اقتصادی رقابتی، جذب سرمایه خارجی، افزایش رشد اقتصادی و کاهش تورم بود، اما اجماع واشینگتن از نظر برخی منتقدان باعث شده است که کشورهای در حال توسعه دچار مشکلاتی مثل افزایش نابرابری، کاهش حمایت‌های اجتماعی، و آسیب به بخش‌های تولیدی داخلی شوند. نئولیبرالیسم به کاهش تورم و در برخی موارد رشد سریع‌تر منجر شد، اما این رشد ناپایدارتر شد. در همین حال، نابرابری همچنان افزایش یافت . همان‌طور که شامیس (۲۰۰۲) شرح می‌دهد، اثر خالص نئولیبرالیسم با توجه به توانایی ضعیف دولتها، چه از نظر فنی و چه از نظر سیاسی، برای تنظیم بازارها و همچنین اندازه محدود و یا تمرکز

[۶۰] The Washington Consensus

فعالیت‌های اقتصادی در بسیاری موارد به تسخیر منافع خصوصی منجر شد. علاوه بر این، با باز شدن درب های اقتصاد در کشورهای در حال توسعه، آنها در معرض خطر غرق شدن توسط شرکت‌های خارجی با دسترسی بهتر به سرمایه، فناوری، و صرفه‌جویی در مقیاس قرار گرفتند. با توجه به عدم توجه به مسائل توزیعی در اقتصاد، این مسائل تا حد زیادی نادیده گرفته شدند.

ظهور «سیاست صنعتی نرم»

وقتی که اعتماد و باور مردم یا تصمیم‌گیرندگان نسبت به دیدگاه یا راه‌حل‌های رایج و پذیرفته‌شده خرد متداول [۶۱]دچار بحران و تردید شود، فرصتی به وجود می‌آید تا آزمایش‌ها و سیاست‌های جدید و متفاوت انجام شود . تعیین تاریخ دقیق استفاده از سیاستهای صنعتی شدن دشوار است، اما از اواسط دهه ۲۰۰۰ نشانه‌های روشنی از آن دیده می‌شود. نباید احیای این بحث را بیش از حد بزرگ کرد اما اکثر اقتصاددانان جریان اصلی همچنان ارزش سیاستهای صنعتی را انکار می‌کنند و «انتخاب صنایع پیشران برای توسعه» را به سخره میگیرند، بدین معناکه در این فرآیند در کنار صنایع مولد و پیشران، تعدادی از صنایع نیز با شکست و باخت مواجه میشوند . آنها گاهی اوقات پذیرای سیاست‌های عمومی مانند حذف معافیت‌های مالیاتی و تأمین بودجه تحقیق و توسعه از طریق رقابت باز هستند، اما اولویت دادن به صنایع خاص نزد آنها منفور است. همان‌طور که در شاخص‌های بانک جهانی برای حکمرانی خوب منعکس شده است، دستور کار جدید آنها بر سیاست‌هایی مانند تضمین حقوق مالکیت و اصلاح قضایی و ایجاد «نهادهایی» که به بازارهای آزاد اجازه عملکرد خوب می‌دهند متمرکز است (World Bank, n.d.). سایر حوزه‌ها با دستور کار جدید به توسعه صادرات و توافق‌نامه‌های تجارت آزاد برای کاهش موانع تجاری حرکت کردند. می‌توان این بسته از تنظیمات دوستداران طرفداران بازار را «سیاست صنعتی نرم» نامید. سیاست صنعتی به مجموعه ابزارها و اقدامات دولت برای هدایت، حمایت یا تنظیم بخش‌های تولیدی و صنعتی گفته می‌شود. در ادبیات توسعه، معمولاً بین سیاست‌های **نرم و سخت**تمایز گذاشته می‌شود. فراهم‌سازی بستر کلی

[۶۱] prevailing wisdom

برای همه‌ی صنایع را سیاست صنعتی نرم و انتخاب و حمایت از صنایع خاص و استراتژیک برای توسعه بهمراه دخالتهای دولت را سیاستهای صنعتی سخت میگویند.بعنوان مثال، کره‌جنوبی در دهه‌های ۱۹۶۰–۱۹۸۰ که با وام‌های دولتی و حمایت‌های سنگین، صنایع فولاد، خودروسازی و الکترونیک را به سطح جهانی رساند در زمره سیاستهای صنعتی سخت شناخته میشود.

تحقیقات اولیه داگلاس نورث در مورد نقش نهادها در تاریخ اقتصادی پایه این دیدگاه جدید است. نویسندگانی مانند عجم اوقلو و همکاران (۲۰۰۱) با اجرای رگرسیون‌هایی با حجم داده های زیاد نشان داده‌اند که ثبات نهادی با رشد اقتصادی تاریخی همبستگی قوی دارد، یافته‌هایی که توسط محققان بانکهای توسعهای آمریکای لاتین نیز تأیید شده است. با این حال، این سطح از تحلیل توضیح نمی‌دهد که چرا همان نهادها گاهی به صنایع موفق و گاهی به صنایع شکست خورده منجر می‌شوند. به‌عنوان مثال، ژاپن مدت‌هاست که در راه‌اندازی صنعت هوافضا با مشکل مواجه بوده است، اگرچه در ترویج صنایع در بخش‌های مختلف دیگر بسیار موفق است.

در طول تاریخ صنعتی شدن کشورهای شمال (کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی)، مانند آمریکا و اروپا، رشد صنایع مهمی مثل راه‌آهن و صنایع هوافضا، نتیجه حمایت‌های مستقیم یا غیرمستقیم دولت‌ها بوده است. دولت‌ها به روش‌های مختلف از جمله سرمایه‌گذاری، حمایت‌های مالی، سیاست‌های تعرفه‌ای و حمایت از نوآوری، به توسعه این صنایع کمک کرده‌اند. آنها که می‌گویند دولت نباید در اقتصاد دخالت کند و نباید «برندگان» را انتخاب کند، اما از طرف دیگر، موفق‌ترین مثال‌های صنعتی شدن نشان می‌دهند که دخالت و حمایت دولت برای رشد و توسعه صنایع کلیدی حیاتی بوده است. [۶۲](Hira ۲۰۰۳).

---

[۶۲] کتاب‌های **نیکوکاران نابکار** و **لگد زدن به نردبان** هر دو نقدی اساسی به تاریخ و سیاست‌های توسعه اقتصادی جهان امروز ارائه می‌دهند. ها–جون چانگ نشان می‌دهد که کشورهای ثروتمند امروزی، در مسیر رشد خود هرگز از اصول بازار آزاد و تجارت آزاد پیروی نکرده‌اند، بلکه با سیاست‌های حمایت‌گرایانه، تعرفه‌های سنگین، حمایت از صنایع نوپا و دخالت گسترده دولت توانستند پایه‌های صنعتی شدن را بنا کنند. اما همین کشورها پس از رسیدن به قدرت اقتصادی، با استفاده از نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، نسخه‌ای متفاوت برای کشورهای فقیر تجویز کردند و آن‌ها را به سمت آزادسازی و خصوصی‌سازی سوق دادند. چانگ این رفتار را به «لگد زدن به نردبان» تشبیه می‌کند، یعنی کشورهای توسعه‌یافته همان ابزارهایی را که خودشان برای بالا رفتن از آن استفاده کردند، از دسترس دیگران خارج کردند تا مانع تکرار مسیرشان توسط کشورهای در حال توسعه شوند. او توضیح می‌دهد که این سیاست‌ها در ظاهر با نیت خیرخواهانه ارائه می‌شوند، اما در عمل کشورها را در موقعیت وابستگی و ضعف نگه می‌دارند. در حقیقت، آنچه به‌عنوان توصیه‌های نیکوکارانه مطرح می‌شود، به زیان کشورهای فقیر تمام می‌شود و مانع شکل‌گیری یک مسیر واقعی صنعتی شدن در آن‌ها می‌گردد. به

این رویکرد به نهادها به‌عنوان یک متغیر مهم، هنگامی که فراتر از داده های آماری رگرسیونی به سمت توصیه‌های سیاسی عمل گرایانه می‌رود، به‌وضوح محدود میشود و راه را برای بازنگری سیاستهای صنعتی باز میکند. رودریک بیان می‌کند ، «تمرکز بر نهادها اثرات جانبی بالقوه شکننده ای دارد... نهادها به‌طور ذاتی در جامعه ریشه دارند. اگر رشد واقعاً نیازمند تحول نهادی عظیم باشد... چگونه می‌توانیم نسبت به چشم‌اندازهای رشد در کشورهای فقیر بدبین نباشیم؟». بنابراین، او نتیجه می‌گیرد که نسخه به‌روزشده اجماع واشنگتن، شامل کاهش هدفمند فقر، بازارهای کار انعطاف‌پذیر و حاکمیت شرکتی تماماً منجر به بن‌بست است. دلایلی که او برای این موضوع ارائه می‌دهد مشاهدات ما را تقویت می‌کند. اولاً او اشاره می‌کند که ادبیات رشد بین‌کشوری با همبستگی‌های کلی در رشد بلندمدت سروکار دارد، نه آزمایش خاصی از انواع مختلف طراحی نهادی و تأثیرات آن بر رشد، بنابراین تنها نتیجه سیاستی این است که کشورهای در حال توسعه باید توسعه‌یافته‌تر شوند. دوماً او اشاره می‌کند که اسطوره برتری بازار ادامه دارد زیرا کشورهای در حال توسعه همیشه به دلیل اجرای نادرست برنامه مقصر شناخته می‌شوند، بنابراین چنین نظریه‌هایی «غیرقابل ابطال» می‌شوند.

بحران مالی ۲۰۰۸ همچنین پیش‌فرض اینکه بازارهای بدون محدودیت، رشد پایدار ایجاد می‌کنند را زیر سؤال برد. همان‌طور که پارادایم کینزی نمی‌توانست تورم توأم با رکود را توضیح دهد، پارادایم نئولیبرال نمی‌تواند توضیح دهد که چگونه نرخ‌های بهره پایین می‌توانند به گمانه‌زنی غیرمنطقی منجر شوند که باعث ایجاد حباب‌های دارایی یا عدم پاسخگویی اقتصاد به پول ارزان پس از شروع بحران می‌شود. این موضوع در را برای احیای نظرات طرفداران کینزی باز کرد که بر نیاز به محرک موقت تمرکز دارند، همان‌طور که توسط اقتصاددان برجسته پل کروگمن (۲۰۱۴) حمایت می‌شود.

در این سردرگمی نظری، فضایی برای بحث در مورد سیاست صنعتی باز شد. در لایحه محرک ۲۰۰۹ در ایالات متحده، حمایت‌های مختلفی برای صنایع از جمله شرکت‌های خاص گنجانده شده بود. برخی از این تلاش‌ها فراتر از نجات بانک‌های بیش از حد

باور او، کشورهای در حال توسعه نباید صرفاً به توصیه‌های امروز غرب گوش دهند، بلکه باید به تجربه تاریخی خود غرب نگاه کنند و همان ابزارهای حمایتی و سیاست‌های صنعتی فعال را در مسیر توسعه به کار گیرند؛ چرا که بدون این ابزارها عبور از عقب‌ماندگی و رسیدن به توسعه پایدار تقریباً ناممکن است.

بزرگ برای ورشکستگی و سه شرکت بزرگ خودروسازی بود. به‌عنوان مثال، دولت ایالات متحده همچنین از سازنده خودروهای برقی تسلا حمایت کرد.

دنی رودریک[۶۳] به‌عنوان قهرمان واقعی گفت‌وگوی جدید سیاست صنعتی شناخته شده است با این حال، دیدگاه وی در مورد زمان و مکان کارکرد آن مبهم است. به‌عنوان مثال، او در مورد «انتخاب برندگان» و اصلاح شکست‌های بازار با اشاره به اطلاعات و انگیزه‌های محدود در دسترس بوروکرات‌ها در مقایسه با بخش خصوصی، تردیدهایی را بیان می‌کند . او در عوض خواستار رویکردی «تشخیصی» برای مسائل رشد اقتصادی است که شامل بررسی شکست‌های دولتی، کاستی‌های زیرساختی و سرمایه انسانی، شکست‌های بازار و سیستم‌های مالی می‌شود . این موضوع در سطح خرد توسط اقتصاددانانی که معتقدند خوشه‌های صنعتی می‌توانند با استفاده از یک فلوچارت یا چک‌لیست مشابه ایجاد شوند، تکرار می‌شود . دیدن این به‌عنوان یک بهبود بزرگ دشوار است. انجام چنین تشخیصی به نتایجی قابل پیش‌بینی غیرمفید منجر خواهد شد. برخلاف مطالعات رشد اقتصادی بزرگ که «کشف» می‌کنند همبستگی‌های مثبتی بین رشد و آموزش یا نهادهای پایدار وجود دارد به‌نوعی، این رویکرد به سمت رویکردی «همه‌چیز

---

[۶۳] دنی رودریک (متولد ۱۴ آگوست ۱۹۵۷) اقتصاددان ترک و استاد اقتصاد سیاسی بین‌الملل بنیاد فورد در دانشکده حکومت جان اف کندی در دانشگاه هاروارد است. او آثار زیادی در زمینه‌های اقتصاد بین‌الملل، توسعه اقتصادی و اقتصاد سیاسی منتشر کرده است. این سوال که چه چیزی سیاست اقتصادی خوب را تشکیل می‌دهد و چرا برخی از دولت‌ها در اتخاذ آن موفق‌تر از دیگران هستند، در مرکز تحقیقات اوست. آثار او شامل «قوانین اقتصاد: حقوق و اشتباهات علم ملال‌آور» و «پارادوکس جهانی شدن: دموکراسی و آینده اقتصاد جهانی» است. او همچنین سردبیر مشترک مجله دانشگاهی «سیاست جهانی» است.به عقیده وی، دولت و بخش خصوصی باید در نوعی تعامل مستمر (public-private dialogue) قرار گیرند تا فرصت‌های جدید شناسایی شوند. بجای تعیین برندگان و اعطای حمایت دائمی، سیاست‌ها باید آزمایشی، انعطاف‌پذیر و قابل بازبینی باشند. سیاست صنعتی نرم بیشتر بر کشف و رفع موانع بازار تمرکز دارد، مثلاً چرا سرمایه‌گذاری در یک صنعت خاص شکل نمی‌گیرد و چه حمایتی موقت می‌تواند آن را ممکن سازد. رودریک تأکید می‌کند که هدف دولت نباید ایجاد صنایع مشخص با زور باشد، بلکه باید بستر نهادی و حمایتی برای نوآوری و رقابت ایجاد کند.

را انجام دهید» حرکت می‌کند که اولویت‌بندی را در زمانی که همه‌چیز نیاز به توجه دارد بسیار دشوار می‌کند.

سازمان‌های توسعه‌ای به تغییر در گفتمان اقتصادی و شروع به بازنگری در پذیرش سیاستهای صنعتی کرده‌اند. با این حال، این بازنگری در چارچوب محدودیت‌های ارتدوکسی موجود رخ می‌دهد. در سال ۲۰۰۱، اقتصاددانان بانک جهانی دی فرنتی، پری و لدرمن با مطالعه‌ای در مورد مزیت نسبی، پنجره ای را گشودند که اعلام می‌کرد، «ما باید تکرار کنیم که استفاده از منابع طبیعی غنی، همراه با پیگیری و پذیرش تهاجمی فناوری‌های جدید، یک دستورالعمل اثبات‌شده برای رشد است. علاوه بر این، شواهد قویاً نشان می‌دهد که توسعه آنها مانع توسعه تولید یا سایر فعالیت‌ها در اقتصاد «دانش بنیان» نمی‌شود» . در واقع، آنها تاریخ آمریکای لاتین در دوره جایگزینی واردات پس از جنگ جهانی دوم را به‌عنوان شواهدی از اثرات منفی نادیده گرفتن منابع طبیعی تفسیر کردند، در حالی که مقایسه دستاوردهای اقتصادی بین این دوره و دوره نئولیبرال تصویری مختلط با نرخ‌های رشد اقتصادی بالاتر در دوره جایگزینی واردات نشان می‌دهد. علاوه بر این، توزیع درآمد در این دوره بهبود نیافت و در دوره نئولیبرال بدتر شد . با تکرار گزارش بانک جهانی (۱۹۹۳)، معجزه آسیای جنوب شرقی که رشد را به نهادهایی که به بازارها اجازه عملکرد خوب می‌دادند نسبت می‌داد آنها خواستار سیاست‌های مکمل مربوط به آموزش، زیرساخت، و نهادها شدند.

بانک جهانی کنفرانسی با عنوان «اجرای سیاست‌هایی برای صنایع رقابتی» در اکتبر ۲۰۱۳ برگزار کرد که برخی نسخه‌های شبیه به نسخه رودریک از توسعه صنعتی دوستدار بازار را پیشنهاد کرد. این موضوع پس از انتصاب برخی مقامات جدید در بانک جهانی که به مداخلات محدود و بسیار مقید دولتی در صنایعی که یک کشور از قبل در آنها مزیت نسبی داشت، بازتر بودند، دنبال شد. یکی از این مقامات میگوید که کمتر از ۱۰ درصد از اقتصاددانان بانک جهانی به هر نوع مداخله‌ای اجماع داشته اند. به‌طور مشابه، محدودیت‌های اعمال‌شده بر مداخلات مستقیم توسط سازمان تجارت جهانی در سال‌های اخیر مستقیماً ابزارهای موفقیت آسیای شرقی را محدود کرد .برخی اقتصاددانان استدلال کرده‌اند که دولت باید نقشی برای کالاهای تجاری که محوریت آن بر دانش متمکز است

مداخله نماید و این موضوع را با حمایت قوی از اصلاحات آموزشی در برخی تحلیل‌ها مد نظر قرار دهد .

رویکرد دوستداران بازار جدید برای سیاستگذاری صنعتی کمابیش قابل‌قبول است زیرا تناقض بزرگی با نئولیبرالیسم ایجاد نمی‌کند. در حالت انتزاعی، چندان دور از کار برجسته رابرت وید در آسیای شرقی نیست، جایی که او مداخله دولت را «مطابق با بازار» می‌نامد . با این حال، برخلاف وید، اکثر اقتصاددانان همچنان به شدت با هدف‌گذاری مخالف هستند. اقتصاددانان سیاست صنعتی نرم مانند رودریک نقش دولت را به «راهنما»، «کاتالیزور»، یا «مربی» محدود می‌کنند). بسیاری از اقتصاددانان بر اصلاح نیروی کار تمرکز دارند، به‌عنوان مثال، کاهش اتحادیه‌سازی و حقوق کارگران به‌منظور افزایش مشارکت نیروی کار به‌ویژه در میان کارگران جوان نزد این قشر اهمیت بالایی دارد. به‌طور مشابه، تناسب بین آموزش و نیازهای بازار به‌عنوان راهی برای بهبود رقابت بین مؤسسات آموزشی دیده می‌شود. با وجود موفقیتش در انتخاب برندگان، چین اغلب به‌عنوان مدلی برای سایر کشورهای در حال توسعه رد می‌شود زیرا ویژگی‌های غیرمعمولش از جمله اندازه جمعیت و بازار داخلی، کنترل توسط حزب کمونیست و ارتش و ترکیبی از ویژگی‌های سرمایه‌داری و برنامه‌ریزی غیر قابل دستیابی برای دیگران است. مهم‌تر اینکه، چین به‌عنوان کشوری بسیار آسیب‌پذیر در برابر فروپاشی از منابع سیاسی، اقتصادی، یا حتی زیست‌محیطی دیده می‌شود.

در این گشایش، فضایی برای بازتعریف دولت، بین برنامه‌ریزی و بازار، به سمت آنچه لوی (۲۰۰۶: ۳۸۶) «دولت سازنده[۶۴]» می‌نامد، وجود دارد. او به نقش دولت به‌عنوان ماما برای فناوری‌ها و صنایع جدید از طریق حمایت مالی، تنظیم گری و سایر ابزارها اشاره می‌کند. این حمایتها «افقی» نامیده می‌شود، به این معنا که تلاش‌ها بر شرکت‌های خاص متمرکز نیستند، بلکه رویکردی غیرمستقیم دارند. (سیاست‌های عمومی و غیرمستقیم که به همه یا بیشتر صنایع کمک می‌کنند).برخلاف نئولیبرالها، چنین سیاست‌هایی گاهی بخش‌های خاصی را هدف قرار می‌دهند (Warwick ۲۰۱۳: ۸).[۶۵]

---

[۶۴] The constructive state

[۶۵] **حمایت افقی**، به سیاست‌هایی اشاره دارد که به طور گسترده و عمومی برای **همه‌ی بخش‌ها یا بنگاه‌ها** در اقتصاد اعمال می‌شوند، نه فقط برای شرکت یا صنعت خاصی.کاهش نرخ مالیات برای تمام شرکت‌ها، یا سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها

اقتصاددانان بانک جهانی لدرمن و مالونی (۲۰۱۲: ۵-۹, ۱۰۶) با دقت شکاف بین پذیرش مذهبی گونه اصول بازار آزاد و تخطی جزئی از مداخله افقی محدود را پر می‌کنند. با استفاده از یک رویکرد تجربی با داده های فراوان، آنها نتیجه می‌گیرند که در مورد نفرین منابع، متوسط اثر منابع طبیعی (اندازه‌گیری‌شده توسط خروجی معدن به‌عنوان سهمی از تولید ناخالص داخلی) بر رشد به نظر مثبت می‌رسد، اگرچه نگرانی‌هایی در مورد تمرکز بر صادرات مطرح می‌کنند و جالب این است که به‌طور اعجاب آوری، ارتباط طبیعی بین این دو را نمی‌بینند. آنها نتیجه می‌گیرند که «ترکیبی از سیاست‌های طرفدار تجارت ارتدوکس و سیاست‌های صنعتی نسبتاً نرم در حمایت از فعالیت‌های صادراتی می‌تواند در افزایش ارزش افزوده مهارت در کشورها مفید باشد. این، به‌نوبه‌خود، می‌تواند انگیزه‌های خصوصی برای سرمایه‌گذاری در آموزش و مهارت‌ها را افزایش دهد که از طریق اثرات سرریز اجتماعی آموزش به توسعه ملی کمک می‌کند». باز هم، آنها تناقض ذاتی بین سیاست صنعتی و سیاست‌های طرفدار تجارت ارتدوکس را نمی‌بینند: "کدام صنایع باید مورد حمایت قرار گیرند؟"

در آمریکای لاتین، نشانه‌های کمی از تفکر جسورانه دیده می‌شود. برخی اقتصاددانان کمسیون اقتصادی آمریکای لاتین و کارائیب CEPAL[۶۶]، به ویژه ماریو سیمولی و خورخه کاتز، مدت‌ها بر لزوم حمایت از صنایع فناوری‌محور از طریق اقدامات افقی تأکید کرده‌اند. در گزارشی در سال ۲۰۰۲، آن‌ها توزیع نسبی تولید صنایع تولیدی را بر اساس زیرشاخه‌ها برای کشورهای آرژانتین، برزیل، شیلی، کلمبیا و مکزیک در بازه زمانی ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۶ بررسی کردند. برای صنایع فلزی و صنایع سنتی کاربر، طی این دوره کاهش‌های قابل‌توجهی مشاهده شد. تولید تجهیزات حمل‌ونقل در برخی کشورها افزایش یافت، اما در برخی دیگر کاهش داشت. بیشترین افزایش‌ها، در همه کشورها، در بخش مواد غذایی، نوشیدنی و تنباکو و همچنین صنایع فرآوری منابع طبیعی بود که سهم آن‌ها از کل تولید صنعتی در این کشورها بین ۴۲ تا ۴۷ درصد رشد کرد. تنها مکزیک در این دسته هیچ

(مانند اینترنت، حمل‌ونقل) که همه صنایع از آن سود می‌برند، نمونه‌هایی از حمایت افقی هستند. در مقابل، **حمایت عمودی** به سیاست‌هایی گفته می‌شود که به صورت مستقیم و هدفمند برای **شرکت یا صنعت خاصی** طراحی شده‌اند، مثلاً یارانه فقط برای خودروسازها.

[۶۶] Comisión Económica para América Latina y el Caribe

افزایشی نشان نداد و همچنان در ۴۶ درصد باقی ماند. نویسندگان، شکست‌های بازار (مانند کمبود رقابت)، شکست‌های توانمندی‌ها (مانند ضعف نظام‌های سلامت)، شکست‌های یادگیری و تولید دانش و کمبود هم‌افزایی هماهنگی‌ها را به‌عنوان مشکلات بنیادی عملکرد اقتصادی آمریکای لاتین شناسایی کردند ، تشخیصی که به‌خوبی با دیدگاه‌های رودریک و بانک جهانی سازگار است.

هوسمن و رودریک (۲۰۰۶) به امکان انتخاب برندگان اشاره می‌کنند، اما هرگز توضیح نمی‌دهند که چگونه این کار را انجام داده اند، در عوض به اصل (محدود) شکست بازار اشاره میکنند. آنها پیشنهاد می‌کنند که بر طبق استدلال‌های نئولیبرال، دولت‌ها نمی‌توانند اطلاعات مبتنی بر بازار غیرمتمرکز را درست جایگزین و شناسایی کنند و از مشکلات انگیزشی رنج می‌برند. هوسمن و کلینگر شش پیشنهاد کلی دارند که بر أساس آنها، گزینه‌های سیاست صنعتی می‌تواند به‌صورت استعاری به‌عنوان جنگلی از فعالیت‌های اقتصادی بالقوه دیده شود، و هر دولت مانند میمونی روی یک درخت است. همان‌طور که میمون می‌تواند از شاخه‌ای به شاخه دیگر تاب بخورد، کشورها می‌توانند به‌راحتی به حوزه‌های مجاور محصولات و خدماتی که قبلاً تولید می‌کنند حرکت کنند. با استفاده از یک مطالعه تجربی ، آنها فضای تولید را ترسیم می‌کنند تا نشان دهند که اکثر کشورها پروفایل‌های تولیدی از محصولات مشابه دارند. این یک روش هوشمندانه برای پرهیز از ریسک است با گفتن اینکه دولت‌ها گاهی موفق می‌شوند و گاهی شکست می‌خورند، اما دستورالعمل‌های کلی در مورد چگونگی بهبود موفقیت باید دکترین بهینه بودن بازارها و مزیت نسبی را حفظ کند.

بنابراین، نتیجه‌گیری آن‌ها چندان روشن نیست و همچنان مبهم باقی می‌ماند: «اینکه چه سیاست‌هایی در شرایط مشخص مؤثر خواهند بود، همچنان نامطمئن است... استفاده از رویکردی *تجربی و منعطف*، همراه با ارزیابی مداوم برای فهمیدن اینکه چه چیزی کار می‌کند و چه چیزی کار نمی‌کند، احتمالاً بیش از تکیه بر اصول کلی یا نسخه‌های موفق وارداتی از سایر کشورها، به ایجاد تحول ساختاری واقعی کمک خواهد کرد. دولین و موگی‌یانسکی نیز نتیجه‌گیری آنها را درباره بی‌انسجام بودن سیاست صنعتی جدید در آمریکای لاتین تأیید می‌کنند: «در برخی موارد، (راهبردهای جدید) صرفاً اظهارات کلی و آرمان‌گرایانه هستند، با راهنمایی اندک در مورد اینکه دقیقاً چه کاری باید انجام شود،

چگونه باید انجام شود و چه کسی باید آن را انجام دهد. برخی دیگر ...آن‌قدر اولویت دارند که اصلاً هیچ اولویت‌گذاری راهبردی وجود ندارد، یا حتی اشاره‌ای هم به ترتیب اقدامات مطلوب نشده است».

سه آزمایش استراتژی اقتصادی جدید در آمریکای لاتین

در این زمینه، منطقه برای آزمایش‌های سیاست صنعتی نرم در دهه ۱۹۹۰ آماده بود. آمریکای لاتین، که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ گذارهای دموکراتیک را تجربه کرده بود و از بی‌توجهی به مسائل توزیعی تحت رژیم‌های نظامی و برنامه‌های اصلاحات نئولیبرال رنج می‌برد، برای ایده‌های جدید توسط سیاستمداران جاه‌طلبی که به دنبال معرفی خود به‌عنوان پیشگامان دوره‌ای جدید بودند، باز شد. در عین حال، رشد سریع و کنترل تورم در چند کشور نمونه، به‌ویژه شیلی، به برخی عناصر اجماع واشنگتن قدرت ماندگاری داد. علاوه بر این، شکست ظاهری ایده‌های سوسیالیستی در سراسر جهان، که با سقوط دیوار برلین در سال ۱۹۸۹ برجسته شد، بازگشت به مدل برنامه‌ریزی مرکزی که سیاست صنعتی فعال با آن مرتبط بود را غیرقابل تصور کرد.

در عین حال با بازگشت دموکراسی، مسائل توزیعی به‌طور طبیعی با شنیده شدن صداهای جدید به‌صورت آشکار فوریت بیشتری یافت. سیاست‌های فعال‌تر و توزیع‌محور اتحادیه اروپا در دهه ۱۹۹۰ اعتماد جدیدی را القا کرد که رشد و توزیع می‌توانند با هم کار کنند. با شروع اقتصاد چین به ایجاد رونق کالایی و بهبود رشد در آمریکای لاتین، فوریت رسیدگی به مسائل توزیعی افزایش یافت، به‌عنوان مثال اعتراضات در آرژانتین، شیلی، برزیل و پاراگوئه به درگیری‌های مداوم منجر شد.

این زمینه می‌توانست به یک سیاست صنعتی فعال منجر شود. با تحلیلی دقیق تر، دیدگاه نفرین منابع در دهه ۱۹۹۰ دوباره ظهور کرد ، دیدگاهی که اعلام می‌کرد فساد و رانت متمرکز می‌تواند به وابستگی بیش از حد به چند کالا مرتبط باشد. این مطالعات تمایل داشتند بر صادرات معدنی به دلیل رونق چشمگیر در قیمت‌های نفت تمرکز کنند، اما استدلال‌های مشابهی می‌توان برای تمرکز بر کشاورزی، با در نظر گرفتن تمرکز در مالکیت زمین، مطرح کرد. فناوری بالا و نسبت‌های سرمایه–کار بالا و اثرات سرریز محدود، همراه با اثرات بیماری هلندی تنها چند دلیل قابل قبول برای مشکل‌ساز بودن وابستگی به

صادرات معدنی هستند. لیمر و همکاران (۱۹۹۹) دریافتند که فراوانی منابع طبیعی و به‌ویژه کشاورزی گرمسیری، تمایل بیشتری به جذب سرمایه در یک کشور دارد و توسعه تولیدات جدیدتر را عقب می‌اندازد. در این فرآیند، سرمایه انسانی (و بنابراین، توزیع رانت) به دلیل کم کاربر بودن کشاورزی و معدن توسعه‌نیافته می‌ماند. نویسندگان دیگر دریافتند که منابع طبیعی با رشد، صادرات و سرمایه انسانی همبستگی کمتری دارند. آنها همبستگی قابل توجهی بین فراوانی منابع طبیعی و نابرابری درآمد بالاتر پیدا کردند. نگران‌کننده‌ترین بخش این مشاهده این است که رانت‌های متمرکز معدنی به نظر می‌رسید با فساد همراه است .

در دهه ۲۰۰۰، پاسخی از نهادهای بین‌المللی برای رد نفرین منابع پدیدار شد و به کشورهای استثنایی مانند نیوزیلند اشاره کرد که توسعه را عمدتاً بر اساس اقتصاد مبتنی بر کشاورزی با استفاده از دانش تخصصی به دست آوردند . کولر و ونابلس (۲۰۱۱) موضع بانک جهانی را تقویت کردند و پیشنهاد کردند که منابع طبیعی (که تمرکز آنها بر معدن است) می‌توانند منبع بسیار مثبتی برای رشد اقتصادی باشند اگر دولت نقش فعالی در اکتشاف، اخذ درست مالیات، اجرای حقوق مالکیت و ایجاد مکانیسم تأمین مالی برای کاهش بیماری هلندی و پس‌انداز برای دوره‌های رکود ایفا کند. سایر مطالعات، رابطه مثبتی بین منابع طبیعی، رشد و صادرات یافتند. سازمان‌های توسعه ای بین‌المللی به‌طور کلی از صنایع معدنی حمایت کردند. به‌عنوان مثال، در وب‌سایت بانک جهانی، بیانیه زیر آمده است: «شواهد فراوانی وجود دارد که کشورهایی که قوانین معدنی مدرن را اتخاذ می‌کنند و محیطی توانمند ارائه می‌دهند می‌توانند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را جذب کنند. این به‌نوبه‌خود، به افزایش درآمدهای مالیاتی، درآمدهای صادراتی، فرصت‌های شغلی، توسعه زیرساخت‌ها به‌ویژه در مناطق روستایی و انتقال فناوری به کشورهای میزبان کمک می‌کند، به شرطی که «حکمرانی خوب» همراه آن باشد.

بنابراین، حامیان پسانئولیبرال از طریق سیاست صنعتی نرم، مزیت نسبی را به‌عنوان حقیقتی اجتناب‌ناپذیر می‌بینند (به‌عنوان مثال، Wood and Berge ۱۹۹۷)، و استدلال می‌کنند که سیاست صنعتی باید بر توسعه کالاهای جدید نسبتاً فراوان یا محصولات مکمل که مزیت در آنها وجود دارد متمرکز شود. حمایت‌گرایی بن‌بست است زیرا به صنایع غیررقابتی منجر می‌شود. در عوض، اقتصاددانان منطقه‌ای بر بهبود آموزش یا سرمایه

انسانی و تولیدی تمرکز می‌کنند، که عامل کلیدی تمایز (همراه با نهادها) بین آمریکای لاتین و صادرکنندگان موفق منابع (ایالات متحده، کانادا، و استرالیا) است . تنوع‌بخشی شیلی به حوزه‌های کشاورزی جدید مانند شراب نمونه‌ای عالی است. اگر مشکلات توسعه‌ای وجود داشته باشد، همان‌طور که اشاره شد، اینها معمولاً به «نهادهای ضعیف» به‌ویژه حقوق مالکیت نسبت داده می‌شوند که اگر اصلاح شوند، فراوانی منابع به مزیتی تبدیل می‌شود، همان‌طور که در توسعه تاریخی استرالیا، کانادا و ایالات متحده رخ داده است.

در این زمینه می‌توانیم خطوط کلی سه مدل جدید را که عناصر مختلفی از نیروهای بازار و تلاش برای رسیدگی اساسی به مسائل توزیعی را ترکیب می‌کنند ردیابی کنیم. این سه استراتژی کلی در سیاست‌های دموکراتیک هر کشور منعکس شده‌اند، اگرچه به‌طور طبیعی تفاوت‌هایی در سطح ملی وجود دارد. در یک گروه از کشورها یعنی مکزیک، شیلی، کلمبیا، پرو، پاراگوئه و السالوادور، دولت‌های میانه‌رو و راست‌گرا با پلتفرم مدیریت اقتصادی محافظه‌کارانه به قدرت رسیدند و از طریق سیاست‌های اقتصادی نئولیبرال رشد اقتصادی را وعده دادند. این دولت‌ها استدلال مزیت نسبی را که منابع طبیعی می‌توانند وسیله‌ای برای رشد باشند پذیرفته‌اند. آنها به‌طور تهاجمی پیمان‌های تجارت آزاد را امضا کرده‌اند، از طریق وعده قراردادهای امن به دنبال سرمایه‌گذاری خارجی بوده‌اند و به‌طور کلی از برنامه‌های بازتوزیعی در مقیاس بزرگ دوری کرده و عموماً خود را با اقتصاد ایالات متحده همسو نمودند. هر چند که در نهایت ،تفاوت‌های زیادی در بین این کشورها هم وجود دارد.

به‌عنوان مثال در مکزیک، دولت حزب اقدام ملی (PAN) راست‌گرا و بال جدید محافظه‌کار حزب انقلابی نهادی (PRI) با احتیاط به سمت خصوصی‌سازی بخش انرژی حرکت کرد، در حالی که در کلمبیا، شرکت نفتی دولتی اکوپترول استقلال بیشتری یافت و اجازه عرضه سهام عمومی را دریافت کرد. این بدین معنا نیست که هیچ تلاشی برای تنوع‌بخشی انجام نشده است بلکه این تلاش‌ها مانند مورد مکزیک یا کارخانه مشترک مرز مکزیک و آمریکا تحت عنوان ماکیلادورا (maquiladora) السالوادور، یا صنایع میوه تازه و ماهی شیلی، از سیاست‌های تعبیه شده در سیاست صنعتی نرم یا سیاست‌های دوستدار بازار ناشی شده‌اند. اینها در درجه اول مبنای مزیت نسبی قابل شناسایی مبتنی بر

فراوانی منابع طبیعی و هدف توسعه صادرات داشته‌اند. به‌طور خلاصه، انتظار می‌رود بازتوزیع عمدتاً از رشدی ناشی شود که توسط بخش‌های منابع طبیعی هدایت می‌شود و اقتصاد را در این مسیر ارتقا دهد.

در گروه دوم از کشورها، دولت در جهت مخالف حرکت کرده است و به جای عقب‌نشینی، فعالانه بخش‌های بزرگ‌تری از اقتصاد را برای اهداف بازتوزیع و کاهش فقر و نابرابری تصاحب کرده است. این کشورهای «بولیواری» از نمونه انقلاب ونزوئلایی رئیس‌جمهور هوگو چاوز در اواخر دهه ۱۹۹۰ پیروی می‌کنند و تلاش‌های او برای توسعه برندی جدید از سوسیالیسم در منطقه، متحد کردن کشورهای چپ‌گرای همفکر در یک پیمان تجاری مشترک، اتحاد بولیواری برای مردم‌های قاره آمریکا (ALBA)، شامل کوبا، ونزوئلا، اکوادور، نیکاراگوئه و بولیوی است. این دولت‌ها علیه نئولیبرالیسم سخن می‌گویند و به دنبال کسب کنترل بر منابع طبیعی، به‌ویژه مواد معدنی خود هستند. بازتوزیع همچنین یک پایگاه سیاسی جدید ایجاد می‌کند. همسویی بین ارتش و دولت و تمایل به استفاده از ارتش (و تسلط بر رسانه‌ها) در اعمال قدرت کاریزماتیک در راس این دولتها نقش آفرینی میکند. در بسیاری موارد، سیاست‌ها شامل مصادره و یا مذاکره مجدد سختگیرانه قراردادها با شرکت‌های معدنی خارجی تحت تهدید مصادره بوده است. این استراتژی در گروه استراتژی بازتوزیعی دسته‌بندی می شود، با این انتظار که رشد هم به‌طور طبیعی دنبال خواهد شد.

گروه سوم از کشورها به دنبال راه میانه بوده‌اند، هزینه‌های اجتماعی را به‌طور چشمگیری افزایش داده‌اند در حالی که درجه بالایی از آزادسازی در اقتصاد را حفظ کرده‌اند. این گروه از کشورها شامل برزیل، آرژانتین، اروگوئه، و کاستاریکا است. این استراتژی مبتنی بر یک «پیمان اجتماعی» بین بخش‌های تولیدی و دولت است که هدف آن حفظ شرایط تجاری پایدار بازار و اجتناب از مصادره در ازای پرداخت‌های انتقالی بیشتر به دولت برای سیاست‌های طرفدار فقرا و طرفدار صنایع داخلی است. این سیاست‌ها اغلب گروه‌های خاصی را هدف قرار می‌دهند، مانند برنامه معروف انتقال نقدی مشروط (اعطای یارانه به طبقات خاص مردم بنام طرح Bolsa Família)که رئیس‌جمهور لوئیز ایناسیو «لولا» دا سیلوا در برزیل رواج داد. مانند گروه دوم کشورها، این گروه اغلب توسط رهبران پوپولیست کاریزماتیک قوی، مانند لولا و نستور و کریستینا کیرشنر آرژانتین هدایت

می‌شدند. برخلاف گروه بولیواری، این کشورها به‌طور سنتی به صادرات کالاهای کشاورزی وابسته بوده‌اند (اگرچه اخیراً فعالیت‌های معدنی قابل توجهی در مورد برزیل و آرژانتین توسعه یافته است).

علاوه بر این، رهبران این کشورهای آمریکای جنوبی از چپ اصلاح‌شده‌ای آمدند که با دیکتاتوری‌های نظامی برای اطمینان از گذارهای دموکراتیک آرام مذاکره کرده بودند و شاید منجر به رویکرد محتاطانه‌تری شده باشند. باستثنای ملی‌سازی شرکت نفت آرژانتین، YPF (یاسیمینتوس پترولیفرس فیسکالس)، آنها تمایل به مصادره شرکت‌های منابع طبیعی نداشته‌اند و عمدتاً به هزینه‌های عمومی برای بهبود توزیع درآمد وابسته بودند. در عین حال، رویکرد آنها به سیاست صنعتی گاهی فعال‌تر از آنچه سیاست صنعتی نرم توصیه می‌کند بوده است، از جمله تمایل به محدود کردن واردات و سرمایه‌گذاری خارجی (مانند محدودیت‌های سرمایه‌گذاری در بخش نفت برزیل) و تلاش برای توسعه صنایع جدید که مزیت نسبی آشکاری در حال حاضر ندارند (مانند تلاش اروگوئه و کاستاریکا برای توسعه بخش‌های فناوری پیشرفته). با این حال، این نوع از سیاستهای صنعتی، بیشتر بصورت پراکنده ای اتخاذ شده اند که پشت آن ها استراتژی بلندمدت برای تحول ساختاری اقتصاد دیده نمیشود.

البته دسته‌بندی چنین مجموعه متنوعی از شیوه‌های ملی دشوار است. به‌عنوان مثال، شیلی سال‌ها دولت چپ–میانه‌ای داشت که تلاش کرد توزیع را در چارچوب مدل نئولیبرال بهبود بخشد. مکزیک همچنین برنامه توزیع نقدی مشروط با پوشش ملی، مشابه برزیل آغاز کرد. در بخش بعدی، نکات برجسته بررسی تجربی از نتایج این سه استراتژی را خلاصه می‌کنیم.

ارزیابی مقدماتی سه استراتژی

معیار مشترکی که اقتصاددانان برای آزادسازی استفاده می‌کنند «درجه باز بودن» است، که با جمع صادرات و واردات تقسیم بر تولید ناخالص داخلی محاسبه می‌شود. این معیار حس روشنی از اهمیت تجارت برای یک اقتصاد می‌دهد و معیاری غیرمستقیم از باز بودن آن کشور است. میانگین باز بودن هر دهه از سال ۱۹۸۰ برای هر کشور در آمریکای لاتین افزایش یافت. افزایش‌های خالص برای پرو و ونزوئلا کمتر بود که نشان می‌دهد انتخاب

استراتژی اقتصادی در مورد سیاست صنعتی با سیاست آزادسازی تجارت مطابقت ندارد. کشورهای بولیواری، با وجود گرایش ضد امپریالیستی خودوابستگی خود به تجارت را کاهش ندادند.

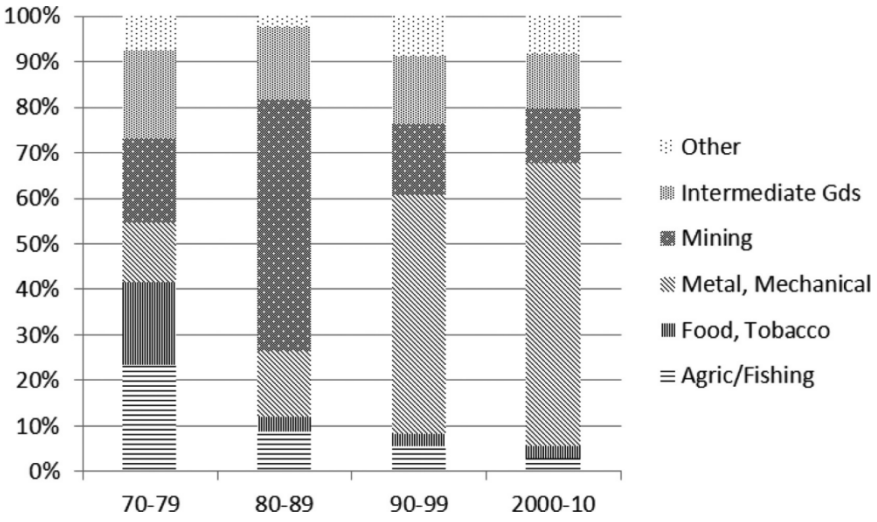
برخلاف دیدگاه رایج اقتصاد متعارف(جریان اصلی و نئوکلاسیک)، بسیاری از اقتصادهای منطقه‌ای در دوران نئولیبرالیسم رشد منفی یا بسیار ضعیفی داشتند، به‌جز شیلی که استثنا محسوب می‌شود. دشوار است ادعا شود که وجود یا عدم وجود نهادهای باثبات و حقوق مالکیت دلیل این رشد بوده است، زیرا پاراگوئه که یکی از فاسدترین کشورهای جهان است و کلمبیا با وجود جنگ چریکی مداوم رشد سریعی داشتند در مقابل آنها، اروگوئه که دارای نهادهای قوی و حقوق مالکیت تثبیت‌شده ای بود رشد اقتصادی ضعیفی به ارمغان آورد. افزون بر این، سیاست‌های بازتوزیعی در کشورهای بولیواری رشد اقتصادی آن‌ها را متوقف نکرد، هرچند می‌توان حدس زد که ممکن است تا حدی آن را کاهش داده باشند.

داده‌های بین‌المللی خوبی برای بررسی چگونگی توسعه بخش‌های مختلف در یک کشور در طول زمان وجود ندارد. نزدیک‌ترین چیزی که ما داریم، شامل دوره جایگزینی واردات است و مجموعه داده جدیدی از CEPAL به نام BADECEL (پایگاه داده آماری تجارت خارجی) است. این پایگاه داده از پنج دسته کلی برای صادرات در اقتصادهای آمریکای لاتین استفاده می‌کند: کشاورزی، ماهیگیری، و شکار، مواد غذایی، نوشیدنی‌ها ، تنباکو، کالاهای واسطه‌ای، معدن، نفت؛ فلزات؛ و سایر، کالاهای مصرفی غیر بادوام. کالاهای واسطه‌ای مشکل‌ساز است؛ پس از بررسی بیشتر به نظر می‌رسد که عمدتاً شامل تکمیل مواد خام، مانند تولید مس تصفیه‌شده از سنگ معدن یا کنسانتره است. با این حال، در برخی موارد، به نظر می‌رسد که شامل فرآیندهای مونتاژ کاربر (maquiladora) نیز می‌شود. علاوه بر این، هیچ دسته‌ای برای خدمات وجود ندارد.

با مقایسه بخش فلزات با دسته‌های کشاورزی، مواد غذایی و معدن می‌توان دید که آیا آمریکای لاتین ترکیب بخشی خود را به سمت تولید یا خارج از آن تغییر داده است. برای هر کشور، میانگین‌های ۱۰ ساله، ۲۰۱۰–۱۹۷۰ را محاسبه کرده ایم. با کشورهای نئولیبرال شروع می‌کنیم که تنوع‌بخشی صادراتی باید به‌طور طبیعی از طریق مزیت نسبی رخ دهد. برای شیلی، کلمبیا و پرو شاهد افزایش وابستگی به معدن در طول زمان هستیم. برای

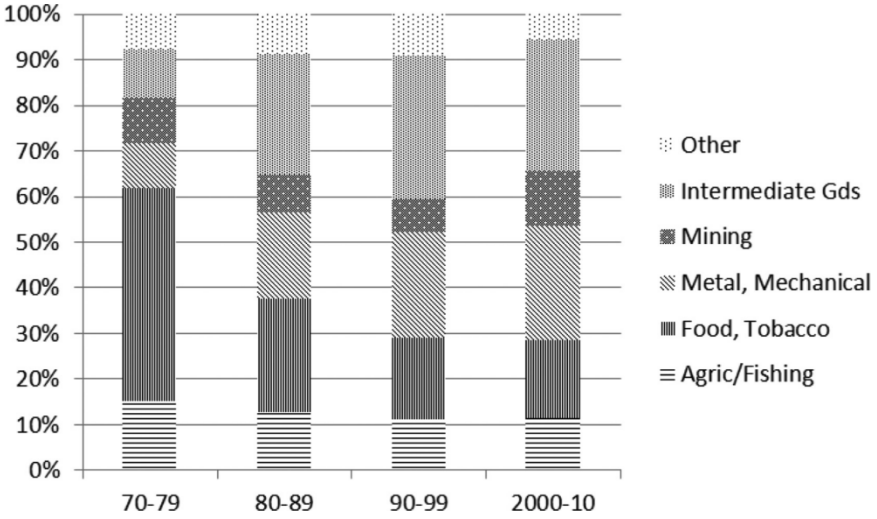
پاراگوئه شاهد اهمیت فزاینده کشاورزی و مواد غذایی هستیم. در السالوادور، شاهد ادامه اهمیت کشاورزی و مواد غذایی تا دهه اخیر هستیم. متعاقباً به نظر می‌رسد که مونتاژها به‌طور فزاینده‌ای برای اقتصاد مهم شده‌اند. مکزیک تنها کشور در این گروه است که رشد قابل توجهی در تولید دارد، که بی‌تردید به مزایای کارخانه‌های تولیدی و مونتاژ کاری پس از توافق‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (NAFTA) در سال ۱۹۹۲ مرتبط است.

شکل ۴.۱ مکزیک :پروفایل صادراتی، ۱۹۷۰–۲۰۱۰



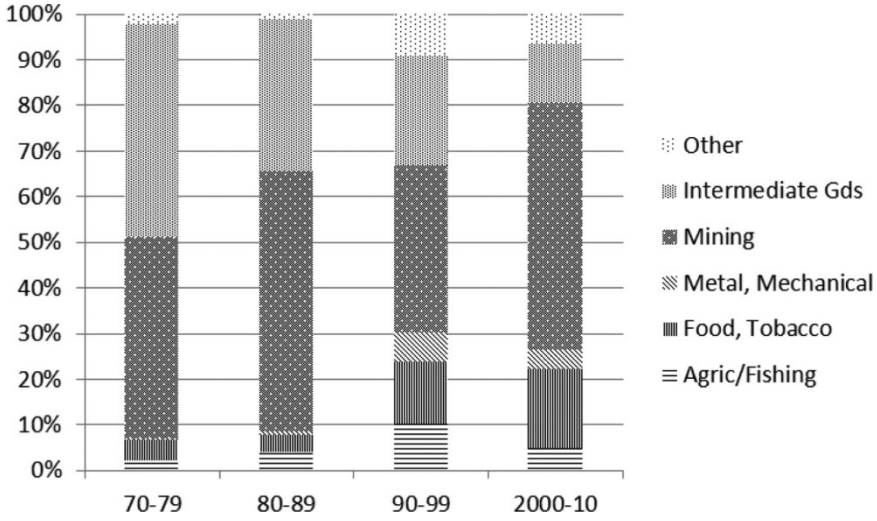
منبع: گردآوری‌شده توسط نویسنده از BADECEL (پایگاه داده آماری تجارت خارجی).

شکل ۴.۲ برزیل :پروفایل صادراتی، ۱۹۷۰–۲۰۱۰



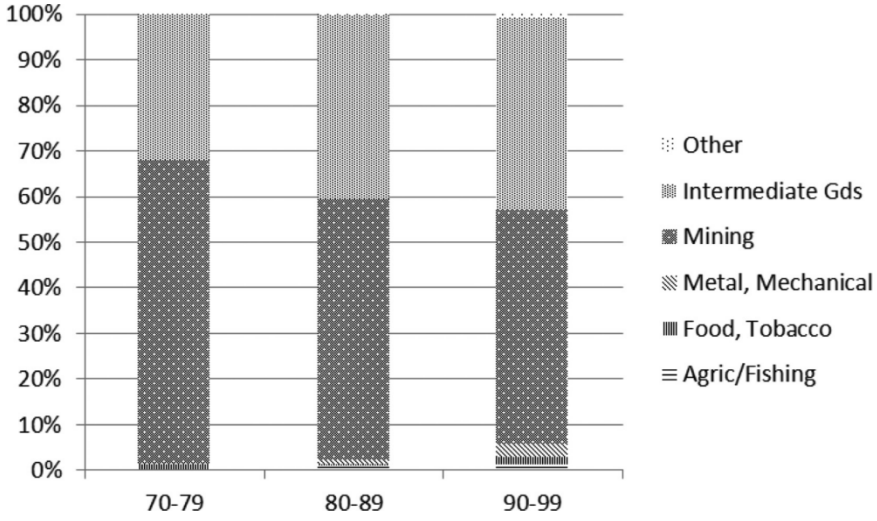
منبع: گردآوری‌شده توسط نویسنده از BADECEL (پایگاه داده آماری تجارت خارجی).

شکل ۴.۳ بولیوی: پروفایل صادراتی، ۱۹۷۰–۲۰۱۰



منبع: گردآوری‌شده توسط نویسنده از BADECEL (پایگاه داده آماری تجارت خارجی).

شکل ۴.۴ ونزوئلا :پروفایل صادراتی، ۱۹۷۰–۲۰۱۰

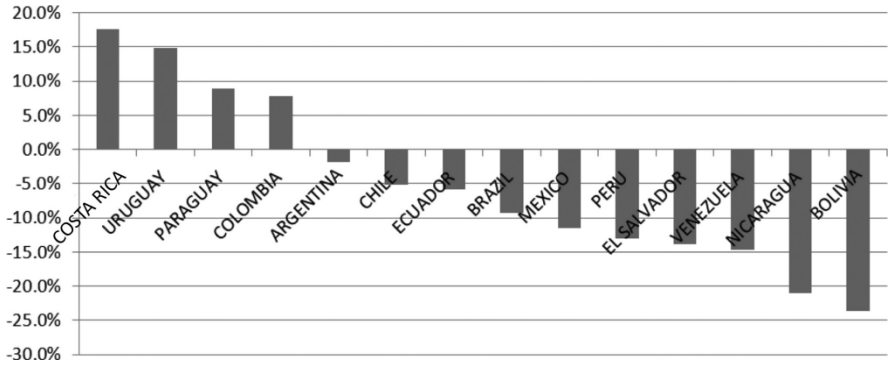


منبع: گردآوری‌شده توسط نویسنده از BADECEL (پایگاه داده آماری تجارت خارجی).

کشورهای بولیواری شامل بولیوی، اکوادور، و ونزوئلا، همگی به‌طور قابل توجهی بر تولید معدنی متمرکز مانده اند. اکوادور همچنان بخش کشاورزی قابل توجهی دارد اما اهمیت نسبی آن در طول زمان کاهش یافته است. استراتژی بولیواری با وجود ادعاهایش

در مورد ملی گرایی منابع و صنعتی‌سازی، به‌وضوح مزایای تنوع‌بخشی را نادیده می‌گیرد. برای کشورهایی که سیاست‌های صنعتی معطوف به تنوع‌بخشی را دنبال کرده‌اند نتایج مختلط است. آرژانتین و اروگوئه هر دو همچنان به شدت به تولید کشاورزی و مواد غذایی وابسته هستند. بخش معدنی آرژانتین مهم‌تر شده و افزایش اندکی در تولید در طول زمان دارد. برای برزیل و کاستاریکا، که فعال‌ترین سیاست‌های صنعتی را در این گروه دنبال می‌نمودند، نشانه‌های روشنی از رشد تولید در طول زمان وجود دارد. بخش معدنی برزیل با موفقیت اخیرش در توسعه نفت فراساحلی مهم‌تر شده است. ترکیب بخشی کاستاریکا به‌طور چشمگیری همگام با تصمیم به جذب تولید فناوری اطلاعات (IT) در دهه ۱۹۹۰ تغییر کرد. مشخص است که آمریکای لاتین در سال ۲۰۱۰ تقریباً همان یا در برخی موارد حتی بیشتر بر تولید محصولات اولیه نسبت به سال ۱۹۷۰متمرکز است. تنها برزیل، کاستاریکا و مکزیک نشانه‌های روشنی از تغییر ترکیب بخشی خود به سمت تولید نشان می‌دهند. قابل توجه اینکه تنها کاستاریکا در این دوره رشد بالاتر از میانگین را تجربه کرده است. اگر انواع مختلف استراتژی‌ها اثر روشنی بر رشد اقتصادی یا تنوع‌بخشی ندارد آیا این کشورهقادر بوده اند بر رفتارتوزیع تأثیر گذار باشند؟

شکل ۴.۵ تغییر در ضریب جینی، ۱۹۸۹–۲۰۱۲



منبع: نویسنده از CEPALSTAT.

یادداشت: داده‌ها برای السالوادور، نیکاراگوئه، و پرو از سال ۲/۲۰۰۱.

بررسی توزیع در طول زمان حتی مشکل‌تر است، زیرا اقتصاددانان توجه چندانی به آن نکرده‌اند. داده‌ها و شاخص‌های موجود محدود و همراه با اشکال‌اند. شاخص‌های مبتنی بر سازمان ملل، مانند شاخص توسعه انسانی و شاخص‌های وابسته به آن، نشان می‌دهند

که به طور کلی در سراسر جهان در کاهش فقر مطلق بهبودهایی حاصل شده است؛ با این حال، از آنجا که این شاخص‌ها مجموعه‌ی گسترده‌ای از معیارها را در بر می‌گیرند، پیگیری روند پیشرفت در طول زمان دشوار می‌شود. افزون بر این، بیشتر کشورها از نقاط شروع متفاوتی حرکت کرده‌اند و انتظار نمی‌رود فقر به‌صورت خطی کاهش یابد؛ هرچه کشوری رشد بیشتری داشته باشد، دستیابی به پیشرفت‌های تازه برای برابری دشوارتر خواهد شد. ضریب جینی متداول‌ترین معیار برای سنجش نابرابری درآمد است. هرچه ضریب جینی بالاتر باشد، توزیع درآمد نابرابرتر است. آمارهای مربوط به این منطقه تنها از سال ۱۹۸۹ در دسترس‌اند.

ما شاهد افزایش‌های نگران‌کننده‌ای در نابرابری در کاستاریکا و اوروگوئه هستیم، با وجود آنکه آن‌ها به همراه شیلی قوی‌ترین نهادهای دموکراتیک منطقه را دارند. برنامه‌های مشهور نئولیبرالی (هدفمند) ضد فقر شیلی ممکن است فقر مطلق را کاهش داده باشند، اما در زمینه‌ی توزیع نسبی کار چندانی نکردند؛ جای شگفتی نیست که ائتلاف راست‌گرا در سال ۲۰۱۳ در آنجا شکست خورد. در مقابل، کشورهای بولیواری به‌طور آشکار بیشترین تلاش را برای کاهش نابرابری نسبی انجام دادند.

نتیجه‌گیری

ما سه استراتژی کلی سیاست اقتصادی شامل سیاستهای نئولیبرال، سیاستهای بولیواری و سیاست صنعتی نرم را در طول سه دهه گذشته بررسی کردیم. آنچه در مورد آزادسازی، رشد اقتصادی و توزیع عادلانه یافتیم این بود که استراتژی کلی به نظر نمی‌رسد اهمیت داشته باشد. رشد اقتصادی و کاهش فقر مطلق در سراسر منطقه به‌طور کلی مثبت اما ناپایدار بوده است. تنها تفاوتی که بر اساس استراتژی یافتیم در کشورهای بولیواری بود که نابرابری نسبی پس از اتخاذ سیاست‌های تهاجمی برای تصاحب و بازتوزیع رانتهای معدنی کاهش یافت. نتیجه قابل توجه دیگر توسعه و تغییر در ترکیب تولید در مکزیک، برزیل و کاستاریکا بود. در حالی که مکزیک را می‌توان از طریق برون‌سپاری تولید آمریکایی به‌ویژه در بخش خودرو توضیح داد، برزیل نیاز به بررسی های عمیق‌تر دارد. مطالعه **سانچز-آنکوچئا** درباره بخش نوظهور فناوری اطلاعات در کاستاریکا نشان می‌دهد که **رهبری دولت برای موفقیت آن کاملاً ضروری بوده است**. به گفته آنها این

رهبری بوروکراتیک بود که موفقیت را ایجاد کرد نه مطالبات بخش خصوصی که موجب گسترش هزینه‌های اجتماعی و جذب سرمایه‌گذاران خارجی پویاتر شد پسِ زمینه بخش‌های جدید قرار داشت» . این نمونه‌های موفق به‌روشنی ناکافی بودن راهبردهای سیاست صنعتی نرم را نشان می‌دهند.

علاوه بر این، سیاست صنعتی فقط در مورد صادرات یا انواع معیارهای اقتصاد کلان که اکثر اقتصاددانان برای اندازه‌گیری موفقیت استفاده می‌کنند نیست. آنچه ما کم داریم راهی برای اندازه‌گیری کیفیت مشاغلی است که ایجاد می‌شوند. به دلیل نحوه اندازه‌گیری موفقیت، اقتصاددانان توزیع دستمزدها در یک بخش، مانند نفت، که در آن تعداد کمی از افراد حقوق‌های بسیار بالایی دریافت می‌کنند، را نادیده می‌گیرند. به‌طور مشابه، در حالی که رشد اقتصاد از طریق کشاورزی مهم است، نوع کشاورزی نیز اهمیت دارد . مزارع خانوادگی تاریخچه و کیفیت زندگی کاستاریکا را از مزارع بزرگی که تولید قهوه السالوادور را تسلط دارند متمایز می‌کند. به‌طور خلاصه، صنایع مختلف ویژگی‌های متفاوتی دارند، از توزیع دستمزدها گرفته، تا سرریزها و پیوندها به سایر صنایع تا ایجاد اشتغال می تواند متفاوت باشد. مهم‌تر اینکه، سیاست‌ها و ابزارهای صنعتی مختلف اثرات توزیعی متفاوتی دارند.

مشکل در مورد عدالت بسیار عمیق‌تر است. اقتصاددانان جریان متعارف مانند عجم اقلو و همکاران (۲۰۰۱) نابرابری را به ریشه‌های استعماری تسخیر نهادی، به‌ویژه محرومیت و کمبود حقوق مالکیت، یا به سرعت مدرن‌سازی نهادی نسبت می‌دهند و عامل سیاست را نادیده می‌گیرند. تحلیل‌های اخیر به تمرکز بالای مالکیت مبتنی بر خانواده در بازارهای خصوصی داخلی در آمریکای لاتین اشاره می‌کنند. دولت‌ها بدین ترتیب توسط این گروه‌های خصوصی تسخیر می‌شوند و قادر به ایجاد نهادهای پایدار و فعال یا مشارکت در سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت مانند آموزش و مراقبت‌های بهداشتی یا تنوع‌بخشی اقتصادی نیستند. این موضوع در ضعف مستمر مدیریت و سیاستگذاری مالی از جمله جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی کافی منعکس می‌شود، بنابراین یک چرخه معیوب از تمرکز اقتصادی شکل میگیرد. چنین دیدگاهی به‌طور بالقوه از اقدامات شدیدتر به سمت بازتوزیع، همان‌طور که توسط گروههای بولیواری نشان داده شده است، حمایت می‌کند اما باید شامل تنوع‌بخشی اقتصادی نیز باشد.

آنچه غایب است نظریه‌ای در پشت عواملی است که به یک سیاست صنعتی موفق منجر شود. چنین نظریه‌ای می‌تواند با مقایسه موفقیت‌ها و شکست‌ها در زمینه تاریخی و جغرافیایی و تطبیق آنها با آن توسعه ارزشمند باشد. مجموعه‌ای از موارد موفق که من در طول دهه گذشته بررسی کرده‌ام نشان می‌دهد که عوامل زیر ضروری هستند. اول و مهم‌تر از همه، تزریق انضباط از نوع بازار در قالب اهداف عملکردی مشخص و قابل فهم است. دوم، درک زمان‌بندی چرخه‌های صنعتی و پنجره‌های فرصت. سوم، نیاز به تطابق بین سیاست‌های بالقوه صنایع، منابع و استعدادهای محلی. چهارم، نیاز به یکپارچگی بین سیستم‌های مالی و تولیدی. در نهایت، نیاز به یک جهت‌گیری استراتژیک بلندمدت و توسعه‌یافته دارد که شامل انتقال دانش، توسعه و بازنشر برای مشارکت بین محققان، سیاست‌گذاران مستقل در صنعت می باشد .

فصل پنجم: زمینه های منطقه‌ای برای ملی گرایی منابع

پابلو هیدریچ[۶۷]

آنچه در این فصل آمده است

- منابع داخلی تغییر: سیاست‌های آمریکای لاتین
- منابع خارجی تغییر برای زمینه منطقه‌ای
- روندهای جدید در منطقه‌گرایی آمریکای لاتین
- منابع طبیعی و ابتکارات منطقه‌گرایی آمریکای لاتین
- نتیجه‌گیری

[۶۷] Pablo Heidrich

رجوع به ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین در آغاز قرن بیست‌ویکم در مجموعه‌ای از روندهای منطقه‌ای و زمینه های[۶۸] شگفت‌انگیز و جامع قرار گرفته است که تعداد اندکی از ناظران خارجی می‌توانستند آن را پیش‌بینی کنند. نخست، سیاست‌های اقتصادی نئولیبرال و رژیم‌های سیاسی محافظه‌کار دهه ۱۹۹۰ در اکثر کشورها با دولت‌های چپ‌گرا و پوپولیست جایگزین شدند که سیاست‌های اقتصادی مداخله‌گرایانه‌تر دولتی را نسبت به گذشته دنبال کردند. دوم، روابط نزدیک با ایالات متحده و برنامه‌های نیم‌کره‌ای آن برای تجارت آزاد جای خود را به چندین ابتکار منطقه‌ای مانند اتحادیه ملت‌های آمریکای جنوبی (UNASUR) و جامعه کشورهای آمریکای لاتین (CELAC) و همچنین اتحادهای متخاصم مانند اتحاد بولیواری برای مردم‌های قاره (ALBA) داده‌اند که همگی به شدت از ملی گرایی منابع حمایت کردند . سوم، افزایش سریع قیمت‌های کالاهای معدنی، انرژی و کشاورزی در کنار ایجاد رابطه بسیار نزدیک‌تر با چین و سایر نقاط آسیا، در حالی که به‌طور همزمان اهمیت روابط تجاری با ایالات متحده و اروپا کاهش یافته بود . این قیمت‌های بالای کالاها محیط سیاسی متفاوتی ایجاد کرد که در آن صادرات همچنان رشد کرده، حساب‌های جاری بهبود یافته و سطوح بدهی خارجی کاهش یافته است و به یک چرخش کامل از عطش منطقه‌ای دهه ۱۹۹۰ برای جذب سرمایه مالی و سرمایه‌گذاری مستقیم منجر شده بود. تا اواخر دهه ۲۰۰۰ و اوایل دهه ۲۰۱۰، آمریکای لاتین به جای آن به رویکردی محتاط‌تر، اگر نگوییم خصمانه، نسبت به سرمایه خارجی تبدیل شد، در حالی که به‌طور آشکار مشارکت بیشتر نهادهای دولتی در تنظیم گری، تولید و سرمایه‌گذاری را مورد بحث قرار می‌داد.

برخی از منابع این تغییرات گسترده منطقه‌ای ریشه‌های داخلی مانند چرخش گسترده (اما نه کامل) به سیاست‌های چپ میانه داشتند و در نتیجه تغییر در ماهیت یکپارچگی منطقه‌ای، گفت‌وگو و همکاری های منطقه ای آشکارا داده شد. ایجاد برخی عوامل بیرونی

---

[۶۸] در اینجا، واژه **context** به معنی «**بافت**»، «**زمینه**» **یا** «**شرایط محیطی**» است و به شرایط و عواملی اشاره دارد که بر تفسیر و تحلیل پدیده‌های اقتصادی تأثیر می‌گذارند. در اقتصاد سیاسی یعنی تمام عواملی که خارج از مدل‌های صرفاً اقتصادی که بر عملکرد اقتصاد تأثیر می‌گذارند—مثلاً سیاست، قدرت، نهادها، تاریخ، ایدئولوژی، فرهنگ و ساختارهای طبقاتی.

دیگر مانند ظهور چشمگیر چین به‌عنوان یک ابرقدرت اقتصادی، همراه با ادامه احیای روسیه (قبل از تحریم‌های ۲۰۱۴) و رشد پایدار هند و اکثر کشورهای جنوب شرق آسیا نیز موثر بوده است. این روندها با مشکلات متضاد از سال ۲۰۰۸ در ایالات متحده و اتحادیه اروپا که با بحران‌های مالی و متعاقباً بهبودهای کند مواجه بوده‌اند، تشدید شد. اثرات ترکیبی نه تنها قیمت‌های کالاها را بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۸ به ارتفاعات بی‌سابقه‌ای رساند، بلکه بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۵ نوسانات زیادی ایجاد کرد، همه اینها در حالی اتفاق افتاده است که جغرافیای جهانی رشد اقتصادی، تجارت و سرمایه‌گذاری به شیوه‌ای ظاهراً بلندمدت تغییر یافته بود. این فصل به تفصیل به این پویایی‌های ناشی از داخل و همچنین تولیدشده از خارج می‌پردازد تا از طریق تعامل آنها، زمینه های قابل توصیفی در سطح کلان برای ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین را فراهم کند. برای این منظور، ملی گرایی منابع به‌عنوان ترکیبی از سیاست‌های زیر درک می‌شود: تخصیص بیشتر سود به جیب دولت از صنایع استخراجی، تنظیم گری بیشتر برای یکپارچه‌سازی و ادغام بهتر فرآیندهای تولید با اقتصادهای ملی و نفوذ دولت یا تعیین جهت تجارت منابع طبیعی. سایر فصل‌های این کتاب روش‌های مختلفی را که این سیاست‌ها در کشورهای خاص آمریکای لاتین ایجاد، توجیه، اجرا و اعمال کرده اند را بررسی می‌کند. نتیجه آشکار این است که روندهای ناشی از خارج و تولیدشده در منطقه طی یک و نیم دهه گذشته از این نوع سیاست‌های ملی گرایی منابع حمایت کرده‌اند در حالیکه شیوه‌ها و سیاست‌های ملی در این چارچوب‌ها به‌طور قابل توجهی متفاوت بوده‌اند.

منابع داخلی تغییر: سیاست‌های آمریکای لاتین

بیایید با فرآیندهای داخلی که در سراسر منطقه که نحوه مدیریت منابع طبیعی و تنظیم گری صنایع مرتبط را تغییر داده‌اند، شروع کنیم. انتخاب هوگو چاوز به‌عنوان رئیس‌جمهور ونزوئلا (۱۹۹۸)، که بعداً با انتخاب‌های «لولا» دا سیلوا در برزیل (۲۰۰۲) و نستور کیرشنر در آرژانتین (۲۰۰۳) همراه شد، نمایانگر چالشی عظیم و تعیین‌کننده از سیاست‌های چپ و پوپولیست به وضعیت موجود نئولیبرال بود که از اوایل دهه ۱۹۹۰ منطقه را اداره می‌کرد. این موج در دهه ۲۰۰۰ با انتخاب روسای جمهور چپ میانه در دوازده کشور دیگر ادامه یافت. تا سال ۲۰۱۴، از ۱۹ کشور در آمریکای لاتین، تنها دو کشور در آمریکای جنوبی

(پاراگوئه و کلمبیا) و سه کشور در آمریکای مرکزی (گواتمالا، هندوراس، پاناما) دارای دولت‌های آشکارا نئولیبرال بودند.

مدیریت منابع طبیعی به‌ویژه تنظیم مقررات و مالکیت صنایع استخراجی، از قبل در چندین گذار به حاکمیت چپ میانه در منطقه در اواخر دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰، قبل از چرخه بعدی قیمت‌های فزاینده بین‌المللی کالاها، نقش برجسته‌ای داشت. هوگو چاوز در اولین کمپین انتخاباتی موفق خود در سال ۱۹۹۸ بر این تمرکز کرد که شرکت نفت دولت ونزوئلا (پدوسا (PDVSA)) توسط یک الیگارشی اداره می‌شود که ورود سرمایه خارجی را با شرایط بیش از حد سودمند ترویج می‌داد و همچنین به شدت در ایالات متحده و اروپا به جای داخل سرمایه‌گذاری می‌کرد. لولا دا سیلوا در کمپین ۲۰۰۲ خود تأکید کرد که چگونه دولت فرناندو کاردوسو خصوصی‌سازی صنعت برق، ورود سرمایه خصوصی به پتروبراس و همچنین فروش شرکت واله دو ریو دوسه را نادرست انجام داده بود، که منجر به افزایش قیمت‌های انرژی و خاموشی‌های برق در اوایل دهه ۲۰۰۰ و همچنین کاهش بهره مالکانه دولت [۶۹]و تولید محصولات معدنی شد . اوو مورالس در اوایل دهه ۲۰۰۰ قیام‌های مردمی در بولیوی علیه دولت نئولیبرال سانچز د لوزادا را رهبری کرد و علناً علیه صادرات گاز به شیلی و ایالات متحده و به‌طور کلی علیه سیاست‌های خصوصی‌سازی در بخش منابع اعلام جنگ کرد. در سال ۲۰۰۶، هنگامی که مورالس رئیس‌جمهور بولیوی شد یکی از اولین اقدامات او ملی‌سازی صنایع نفت و گاز بود که متعاقباً پروژه‌های معدنی اصلی را نیز در بر گرفت. نمونه‌های دیگر شامل ریکاردو لاگوس است که در طول کمپین انتخاباتی شیلی در سال ۲۰۰۰، برای متمایز کردن خود از رقیب راست‌گرای خود، خواستار حقوق دولتی و بهره مالکانه معدنی بالاتر شد، و اخیراً اویانتا هومالا که در هر دو کمپین انتخاباتی پرو در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۱۱ برای پرداخت‌های اجباری حقوق دولتی و بهره مالکانه تفسیر منحصر به خود داشته است.

بنابراین، چرخش به چپ در آمریکای لاتین از همان ابتدا شامل نقد صریح و برنامه اصلاحی در مورد سیاست منابع طبیعی، این بار به سمت تنظیم و مشارکت بیشتر دولت برای تصاحب رانت‌های آن بوده است. جالب است که اولین حملات نامزدهای چپ به

[۶۹] royalties

وضعیت موجود نئولیبرال صنایع استخراجی، مانند ونزوئلا (۱۹۹۸)، شیلی (۲۰۰۰) و برزیل (۲۰۰۲)، قبل از رونق جهانی کامودیتی رخ داد. در واقع، قیمت‌های بین‌المللی در آن سال‌ها بسیار پایین بود، مثلاً نفت با قیمت ۸ دلار آمریکا در هر بشکه در سال ۱۹۹۸ و مس با قیمت ۰.۸ دلار در هر پوند پایین ترین قیمتها را تجربه کردند. این نشان می‌دهد که نارضایتی داخلی از اصلاحات نئولیبرال دهه ۱۹۹۰ از قبل ایجاد شده بود، بنابراین نقد نامزدهای چپ، قبل از اینکه فرصت جمع‌آوری منابع مالی قابل توجه به‌عنوان گزینه‌ای جذاب مطرح شود آشکار شد.

منابع خارجی تغییر برای زمینه منطقه‌ای

چندین نویسنده ادعا کرده‌اند که چرخش به چپ در سیاست‌های آمریکای لاتین و توسل آن به سیاست‌هایی که به‌طور گسترده به‌عنوان ملی گرایی منابع برچسب‌گذاری شده‌اند، بدون افزایش‌های بزرگ در قیمت‌های کالاها که بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۲ رخ داد، ممکن نبود . در آن دوره، قیمت‌های نفت، گاز، مواد معدنی و کالاهای کشاورزی مانند سویا، ذرت و قهوه بین ۳۰۰٪ تا ۱۰۰۰٪ رشد کرد که شرایط تجاری را برای کشورهای صادرکننده کالاهای مهم در آمریکای لاتین به شدت بهبود بخشید. این جنبه در فصل دوم این کتاب به تفصیل پوشش داده شده است، اما لازم است اینجا تأکید شود که این برای منطقه از نظر تجارت، سرمایه‌گذاری و شرکای اعتباری چه معنایی داشته است.

بهبود در شرایط تجاری باعث تسهیل در افزایش حساب‌های جاری بدون نیاز به تلاش‌های سیاسی دشوار و بهبود رقابت‌پذیری بین‌المللی شد، که منطق مهمی برای برنامه‌های تعدیل ساختاری بود که چندین کشور در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ تحت نظارت صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی (آرژانتین، مکزیک، پرو، اروگوئه) و چند کشور به‌تنهایی (برزیل، کلمبیا، شیلی) انجام داده بودند. همچنین رشد اقتصادی را از طریق افزایش سرمایه‌گذاری مستقیم داخلی و خارجی تقویت و به نوبه خود بودجه عمومی دولت‌ها را بهبود بخشید و سطوح بدهی خارجی کوتاه‌مدت را کاهش داد. فضای سیاسی که با این تغییر برای انواع مختلف سیاست‌گذاری باز شد، کم اهمیت نیست. دولت‌ها، صرف‌نظر از ایدئولوژی‌ها و فشارهای انتخاباتی، در آن زمان فضای بیشتری برای آزمایش،

اصلاح یا تصحیح سیاست‌های به ارث برده از دوره قبل از شرایط تجاری نامطلوب، بحران بدهی و وام‌های مشروط از نهادهای مالی بین‌المللی داشتند.

این بهبود در شرایط تجاری به‌وضوح در جدول ۵.۱ نشان داده شده است که ترکیب صادرات آمریکای لاتین تا سال ۲۰۱۳ را نشان می‌دهد. در راستای روندهای تجارت جهانی، کل صادرات تقریباً سه برابر شده ، اما آنچه به‌طور قابل توجهی تغییر کرده است، ترکیب این جریان‌ها است. ردیف‌های جدول ۵.۱ بر اساس میزان تغییر هر دسته از کالاها در این دوره مرتب شده‌اند، که نشان می‌دهد در حالی که تولیدات تا نصف روند رشد کل (۱۵۱.۳٪) عقب مانده‌اند، کالاهای استخراجی مانند طلا، مس، سنگ آهن، نفت و گاز با نرخ‌های بسیار بالاتری (بین ۳۵۰٪ و ۷۶۵٪) رشد کرده‌اند. این فرآیند حتی قابل توجه‌تر است زیرا مقادیر کالاهای صادرشده سریع‌تر از کالاهای تولیدی رشد نکرده‌اند، اما درآمد دریافتی برای اولی‌ها (کامودیتی و کالاهای وابسته به منابع طبیعی) بسیار سریع‌تر افزایش یافته است. اما درآمد دریافتی برای کالاهای تولیدی بسیار سریع‌تر افزایش یافته است . این الگو بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۱ شتاب گرفت و پس از آن کاهش یافت که تا سال‌های ۲۰۱۵-۲۰۱۴ ادامه یافته است.

با این حال، جدول به‌وضوح نشان می‌دهد که رشد صادرات آمریکای لاتین برای دوره ۲۰۱۱–۲۰۰۰ عمدتاً توسط رشد صادرات صنایع استخراجی به جای کالاهای تولیدی توضیح داده می‌شود.این تحلیل اهمیت ویژه‌ای به سیاست‌های مدیریت منابع طبیعی در آمریکای لاتین می‌دهد، زیرا این صنایع در طول دهه اول ۲۰۰۰ به‌طور فزاینده‌ای محرک‌های مهم رشد صادراتی منطقه شدند. به‌عنوان نتیجه، سیاست‌های متعادل‌کننده یا جبرانی برای حمایت از تولید با توجه به از دست دادن آشکار رقابت‌پذیری آنها با گذشت زمان ضروری‌تر شدند. در واقع یکی از دلایل منطقی برای مالیات‌بندی و تنظیم فعالانه‌تر صنایع استخراجی، استفاده از مازاد یا روابط تأمین‌کنندگان از این مناطق محصور برای حمایت از صنایع محلی است.

دیدگاه مکمل در مورد پدیده «پدیده بازگشت به اقتصاد منبع محور یا اقتصاد ابتدایی[۷۰]» در صادرات آمریکای لاتین در پویایی رشد کشورهای مختلف از منطقه دیده می‌شود.

---

[۷۰] اصطلاح Primarization در توسعه اقتصادی به وضعیتی اشاره دارد که اقتصاد یک کشور (به‌ویژه کشورهای در حال توسعه) بیش از حد به بخش‌های اولیه یا ابتدایی اقتصاد وابسته می‌شود؛ یعنی بخش‌هایی مانند کشاورزی، استخراج معادن و

جدول ۵.۲ چندین کشور را که بر اساس رشد نسبی صادرات آنها در دوره ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۳، در مقایسه با کل منطقه مرتب شده‌اند، فهرست می‌کند. بولیوی، پرو، اکوادور و برزیل، همه با صنایع استخراجی قابل توجه در رشد صادراتی منطقه پیشرو بوده‌اند. پاراگوئه، به‌عنوان استثنا، به شدت در صادرات انرژی (برق آبی) به برزیل و آرژانتین و سویا تخصص یافته است. در مقابل، کشورهایی که عملکردی کمتر از میانگین رشد صادراتی منطقه داشته‌اند، السالوادور، جمهوری دومینیکن، کاستاریکا، مکزیک و هندوراس هستند که در تولید صادراتی نوع مونتاژ (maquila) برای بازار ایالات متحده تخصص دارند. ونزوئلا در بین کشورهای این منقطه استثنا بود زیرا که به دلیل ترکیبی از مدیریت نادرست شرکت نفت ملی خود و برنامه گسترده یارانه‌های انرژی ، صادرات تجاری خود را به اندازه‌ای که می‌توانست گسترش نداد. باز هم جالب است که کاهش رشد صادراتی بین سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۳ برای چندین صادرکننده مهم معدنی و انرژی، مانند شیلی، پرو، ونزوئلا و برزیل، مشاهده می‌شود.

با افزایش قیمت‌ها و رشد صادرات این کالاها، تغییر قابل توجهی در جغرافیای مقاصد فروش آمریکای لاتین رخ داده است. به‌طور کلی چین و آسیای شرقی، برای منطقه بسیار مهم‌تر شده‌اند، درست همان‌طور که اهمیت ایالات متحده به سرعت کاهش یافته است و اتحادیه اروپا هم به‌سختی موقعیت خود را حفظ کرده است. جدول ۵.۳ اهمیت نسبی هر شریک تجاری برای کل آمریکای لاتین را نشان می‌دهد. ، همان‌طور که توسط نویسندگان متعددی از اواسط دهه ۲۰۰۰ اشاره شده است، چین بازاری است که از ۳.۵٪ از کل صادرات به ۲۶.۲٪ در سال ۲۰۱۳ رشد کرده است در مقابل، ایالات متحده از مقصد نیمی (۴۹.۴٪) از کل صادرات آمریکای لاتین به ۳۶٪ سهم صادرات کاهش یافته است. فرآیند متفاوتی قبلاً برای اتحادیه اروپا رخ داده بود، که در دهه ۱۹۹۰ به‌عنوان مقصدی برای آمریکای لاتین به‌طور قابل توجهی کاهش یافت، زمانی که از ۲۵٪ به ۱۲.۱٪ در سال

منابع طبیعی ،نفت، گاز، زغال‌سنگ، فلزات، چوب و... ، ماهیگیری و جنگلداری. ابتدایی‌شدن ساختار اقتصادی و «بازگشت به اقتصاد منابع‌محور»، به‌جای حرکت به‌سوی فعالیتهای متنوع و با ارزش افزوده بالا (صنعت، فناوری و خدمات پیشرفته) تلقی میشود.

۲۰۰۱ رسید و در دهه ۲۰۰۰، با وجود اینکه بزرگ‌ترین سرمایه‌گذار خارجی در منطقه باقی مانده بود، جریان‌های تجاری هیچ تغییری را نشان ندادند. در دهه گذشته، اتحادیه اروپا مقصد ۱۲٪ از صادرات آمریکای لاتین بود، که در بدترین حالت بحران منطقه‌ای خود به‌طور قابل توجهی کاهش یافت و سپس به سطح قبلی خود یعنی ۱۳.۱٪ بازگشت.

جدول ۵,۱ صادرات آمریکای لاتین به جهان، ۲۰۰۰–۲۰۱۳ (به میلیون دلار آمریکا فعلی)

انواع کالاها (طبقه‌بندی UN SITC V.۴)	۲۰۰۰	۲۰۰۵	۲۰۰۸	۲۰۱۱	۲۰۱۳	درصد تغییر ۲۰۰۰–۲۰۱۳
متفرقه (منسوجات، کفش، مبلمان، و غیره)	۳۸,۴۸۶	۴۹,۳۱۴	۵۳,۸۸۷	۵۴,۸۳۷	۵۹,۷۷۵	۱۵۵.۳۲
ماشین‌آلات و تجهیزات حمل‌ونقل	۱۲۲,۷۷۳	۱۶۰,۶۲۰	۲۲۱,۸۰۱	۲۵۳,۹۴۸	۲۹۶,۳۴۹	۲۴۱.۳۸
کالاهای تولیدی (کاغذ، خمیر کاغذ، فولاد، تولیدات)	۴۲,۳۸۱	۷۴,۶۳۴	۱۱۰,۷۲۳	۱۲۰,۶۶۵	۱۰۶,۵۷۶	۲۵۱.۴۷
کل محصولات	**۳۶۳,۵۷۰**	**۵۸۵,۱۶۳**	**۹۰۸,۷۴۰**	**۱,۱۰۶,۰۲۸**	**۱,۱۰۹,۷۱۴**	**۳۰۵.۲۳**
نوشیدنی‌ها و تنباکو	۴,۷۲۱	۷,۴۱۸	۱۰,۹۵۶	۱۲,۸۹۴	۱۴,۵۱۵	۳۰۷.۴۴
مواد شیمیایی (پلاستیک، کودها، و غیره)	۱۶,۸۰۲	۲۹,۳۹۹	۴۹,۲۸۸	۵۸,۷۱۶	۵۵,۸۴۶	۳۳۲.۳۷
سوخت‌های معدنی (گاز، نفت، زغال‌سنگ، و غیره)	**۶۳,۸۲۸**	**۱۲۲,۶۷۱**	**۲۱۶,۲۱۴**	**۲۴۸,۲۸۲**	**۲۲۳,۶۲۹**	**۳۵۰.۳۶**
غذا (میوه‌ها، غلات، قهوه، شکر)	۴۳,۳۸۹	۷۲,۲۹۱	۱۱۷,۳۷۸	۱۵۷,۹۸۰	۱۶۲,۳۹۸	۳۷۴.۲۸
روغن‌های حیوانی و گیاهی (سویا)	۲,۶۱۹	۵,۶۹۵	۱۲,۷۱۸	۱۲,۳۷۲	۱۰,۱۸۴	۳۸۸.۷۳
مواد خام (دانه‌های روغنی، مس، سنگ آهن، کاغذ)	**۲۳,۳۵۹**	**۵۱,۹۳۸**	**۹۲,۱۲۲**	**۱۴۴,۲۹۴**	**۱۴۰,۵۰۸**	**۶۰۱.۵۱**
کالاهای گران‌بها (طلا، نقره)	**۵,۲۰۷**	**۱۱,۱۳۶**	**۲۳,۵۸۱**	**۴۱,۸۸۴**	**۳۹,۸۷۹**	**۷۶۵.۷۷**

منبع: تهیه‌شده توسط نویسنده با آمار UNCTAD. دسترسی در ۲۰ مه ۲۰۱۵. کالاهای داخل پرانتز نمونه‌هایی از پرمعامله‌ترین‌ها از منطقه هستند. جمع‌ها با جدول‌های ۲ و ۳ مطابقت ندارند زیرا کالاهای غیرمشخص در اینجا شمرده نشده‌اند.

جدول ۵,۲ عملکرد صادراتی ملت‌ها در مقابل عملکرد منطقه‌ای در آمریکای لاتین، ۲۰۰۰–۲۰۱۳ (به میلیون دلار آمریکا فعلی)

کشور	۲۰۰۰	۲۰۰۵	۲۰۰۸	۲۰۱۱	۲۰۱۳	درصد تغییر ۲۰۰۰–۲۰۱۳	رشد کشور / رشد منطقه‌ای
بولیوی	۱,۲۴۶	۲,۷۹۱	۶,۵۲۷	۸,۳۳۲	۱۱,۴۹۶	۹۲۲.۵۸	۳.۰۱

کشور	۲۰۰۰	۲۰۰۵	۲۰۰۸	۲۰۱۱	۲۰۱۳	درصد تغییر ۲۰۰۰–۲۰۱۳	رشد کشور / رشد منطقه‌ای
پرو	۶,۹۵۵	۱۷,۳۶۸	۳۱,۰۱۹	۴۶,۲۶۸	۴۱,۷۸۳	۶۰۰.۷۶	۱.۹۶
پاراگوئه	۲,۳۲۹	۳,۳۵۲	۷,۷۹۸	۱۲,۶۳۹	۱۳,۶۰۵	۵۸۴.۱۶	۱.۹۱
اکوادور	۵,۰۵۷	۱۰,۴۶۸	۱۹,۴۶۱	۲۳,۰۸۲	۲۵,۷۸۹	۵۱۰.۰۰	۱.۶۷
برزیل	۵۵,۰۸۶	۱۱۸,۳۰۸	۱۹۷,۹۴۲	۲۵۶,۰۰۰	۲۴۲,۰۰۰	۴۳۹.۳۲	۱.۴۳
کلمبیا	۱۳,۷۶۰	۲۱,۷۳۰	۳۸,۵۳۴	۵۸,۳۲۲	۵۹,۹۹۲	۴۳۶.۰۰	۱.۴۲
اروگوئه	۲,۳۸۴	۳,۷۷۴	۷,۰۹۵	۹,۲۷۴	۱۰,۲۸۴	۴۳۱.۴۰	۱.۴۱
شیلی	۱۹,۲۱۰	۴۱,۲۶۷	۶۶,۲۵۹	۸۱,۴۳۸	۷۶,۶۸۴	۳۹۹.۱۹	۱.۳۰
آمریکای جنوبی	۱۹۳,۳۹۲	۳۵۷,۰۰۲	۶۱۱,۵۹۱	۷۶۱,۲۳۸	۷۴۶,۰۶۴	۳۸۵.۷۸	۱.۲۶
گواتمالا	۳,۰۸۵	۵,۴۵۹	۷,۸۴۶	۱۰,۵۱۹	۱۰,۱۹۰	۳۳۰.۳۱	۱.۰۸
آرژانتین	۲۶,۳۴۱	۴۰,۳۸۷	۷۰,۰۱۹	۸۴,۰۵۱	۸۳,۰۲۶	۳۱۵.۲۰	۱.۰۳
کل	**۳۶۱,۹۶۱**	**۵۶۹,۱۰۳**	**۸۸۴,۳۵۹**	**۱,۰۹۳,۰۸۱**	**۱,۱۰۸,۴۶۵**	**۳۰۶.۲۴**	**۱**
پاناما	۵,۸۳۹	۷,۳۷۵	۱۰,۳۲۳	۱۶,۹۲۶	۱۷,۵۰۵	۲۹۹.۸۱	۰.۹۸
ونزوئلا	۳۳,۵۲۹	۵۵,۷۱۶	۹۵,۰۲۱	۹۲,۸۱۱	۸۹,۵۳۲	۲۶۷.۰۳	۰.۸۷
هندوراس	۳,۳۴۳	۵,۰۴۸	۶,۳۴۷	۷,۹۷۷	۷,۸۳۳	۲۳۴.۲۹	۰.۷۷
آمریکای مرکزی	۲۰۸,۳۶۹	۲۷۰,۱۴۲	۳۶۵,۸۴۸	۴۳۹,۸۳۵	۴۷۹,۸۵۳	۲۳۰.۲۹	۰.۷۵
مکزیک	۱۶۶,۳۹۶	۲۱۴,۶۳۳	۲۹۱,۸۸۶	۳۵۰,۰۰۰	۳۸۱,۰۰۰	۲۲۸.۹۷	۰.۷۵
کاستاریکا	۵,۸۱۳	۷,۰۹۹	۹,۵۵۵	۱۰,۳۸۳	۱۱,۵۰۶	۱۹۷.۹۳	۰.۶۵
جمهوری دومینیکن	۵,۷۳۷	۶,۱۴۵	۶,۷۴۸	۸,۴۹۲	۹,۶۶۲	۱۶۸.۴۲	۰.۵۵
السالوادور	۲,۹۶۳	۳,۴۶۵	۴,۷۰۳	۵,۴۰۱	۴,۸۹۷	۱۶۵.۲۵	۰.۵۴

منبع: تهیه‌شده توسط نویسنده با آمار UNCTAD، دسترسی در ۲۰ مه ۲۰۱۵.

جدول ۵,۳ کل صادرات آمریکای لاتین بر اساس مقصد اصلی، ۲۰۰۱–۲۰۱۳ (به میلیون دلار آمریکا فعلی)

مقصد	۲۰۰۱	۲۰۰۵	۲۰۰۸	۲۰۱۱	۲۰۱۳
چین	۱۲,۶۰۰ (۳.۵٪)	۳۹,۸۶۵ (۷.۰۱٪)	۱۳۴,۸۷۷ (۱۵.۲۵٪)	۲۲۱,۶۷۸ (۲۰.۲۸٪)	۲۸۹,۰۰۰ (۲۶.۲۰٪)
ایالات متحده	۱۷۹,۰۰۰ (۴۹.۴۰٪)	۲۵۴,۶۷۸ (۴۴.۷۵٪)	۳۷۲,۱۶۴ (۴۲.۱۰٪)	۳۶۱,۴۳۲ (۳۳.۰۷٪)	۴۰۱,۰۶۵ (۳۶.۰۱٪)

مقصد	۲۰۰۱	۲۰۰۵	۲۰۰۸	۲۰۱۱	۲۰۱۳
اتحادیه اروپا	۴۳,۷۹۰ (۱۲.۱۰٪)	۷۱,۹۰۸ (۱۲.۶۳٪)	۱۱۰,۱۲۳ (۱۲.۴۵٪)	۱۰۲,۰۰۶ (۹.۳۴٪)	۱۴۵,۰۰۰ (۱۳.۱۰٪)
کل	۳۶۱,۹۶۱ (۱۰۰٪)	۵۶۹,۱۰۳ (۱۰۰٪)	۸۸۴,۳۵۹ (۱۰۰٪)	۱,۰۹۳,۰۸۱ (۱۰۰٪)	۱,۱۰۸,۴۶۵ (۱۰۰٪)

منبع: تهیه‌شده توسط نویسنده با آمار UNCTAD. دسترسی در ۲۰ مه ۲۰۱۵.

جمع این سه جدول نشان می‌دهد که رشد تجارت آمریکای لاتین عمدتاً از آمریکای جنوبی و متمرکز بر کالاهای استخراجی و محصولات کشاورزی و به‌طور فزاینده‌ای به سمت چین گرایش داشته است. در حالی که این سه پویایی از قبل شناخته‌شده هستند، تنها زمانی که با هم مشاهده شوند، قدرت ترکیبی آنها واقعاً قابل مشاهده می‌شود. به عبارت دیگر، رابطه آمریکای لاتین با جهان به دلیل اینکه نیمه جنوبی آن شروع به تجارت بیشتر مواد معدنی، دانه‌های روغنی و انرژی با چین و بقیه آسیا کرد، تغییر و رشد کرده است. هر چیز دیگری یا از دهه ۱۹۹۰ تغییر نکرده یا بسیار کندتر پیشرفت کرده است. این همان چیزی است که به‌عنوان زمینه‌ای برای ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین اهمیت دارد، زیرا این تغییر در پیکربندی روابط اقتصادی خارجی به معنای عدم تطابق بسیار قابل توجه بین ملیت سرمایه تولیدی(آمریکای شمالی و اروپا)و ملیت خریدار(چین و آسیای شرقی) است. این نقطه عزیمت ساختاری از رونق‌های کالایی تاریخی قبلی آمریکای لاتین است، جایی که سرمایه‌گذاران و خریداران یک کشور واحد بودند (بریتانیا برای آرژانتین، شیلی، پرو، برزیل؛ ایالات متحده برای مکزیک، آمریکای مرکزی، کلمبیا). این تفاوت ملیت بین سرمایه‌گذاران و خریداران است که فضای سیاسی را برای ملی گرایی منابع شکوفا نمود. به عبارت دیگر، کشورهای میزبان آمریکای لاتین می‌توانند اقداماتی برای افزایش سهم خود از رانت شرکت‌های مستقر در کشورهای غربی انجام دهند بدون اینکه دسترسی به بازارهای صادراتی خود در آسیای شرقی را به خطر بیندازند.

علاوه بر این فضای سیاستی که توسط رقابت‌های اقتصادی جهان بین آسیای شرقی و اقیانوس اطلس شمالی باز شده است، ماهیت چین، بعنوان خریدار اصلی منابع طبیعی آمریکای لاتین، نمی‌تواند در اینجا صرفاً به‌عنوان یک خریدار منفعل نشان داده شود. در عوض، چین کشوری است که با افزایش فعالانه، به دنبال تأمین عرضه واردات کالایی که اقتصادش اکنون و بعداً نیاز دارد از طریق دیپلماسی اقتصادی و سیاسی مبادرت میکند.

برای دستیابی به این هدف، چین قدرت مالی رو به رشد خود را در منطقه به کار گرفته است که صادرکنندگان کالاها را قادر می‌سازد تا ترکیب سیاستهای انتخابی خود از ملی گرایی منابع را اعمال کنند. بطورخلاصه گالاگر و همکاران (۲۰۱۲) نشان می‌دهند که چین این نقش شریک مالی را در منطقه با ارائه بیش از ۷۵ میلیارد دلار وام از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۲ ایفا کرده است.

این سخاوت چین عمدتاً در میان صادرکنندگان نفتی مانند ونزوئلا و اکوادور متمرکز بوده است، همراه با اعطای وام به آرژانتین و برزیل که تأمین‌کنندگان دانه‌های روغنی و سنگ‌آهن برای چین هستند . ماهیت وام‌ها به‌وضوح بیشتر سیاسی است تا تجاری، زیرا بزرگ‌ترین وام‌ها برای حمایت از رژیم‌هایی با سیاست‌های چپ‌گرا (ونزوئلا و اکوادور) بوده‌است، آنهایی که توزیع نفت قابل ملاحظه ای برای چین هم نداشتند (برآوردشده که سهم بازار ترکیبی آنها از واردات نفت چین ۳٪ است). در مقابل، دولت‌هایی با سیاست‌های چپ میانه مانند برزیل و آرژانتین که توزیع‌کنندگان بسیار مهمی از سویا (۵۰٪ ترکیبی) و سنگ آهن (۲۵٪) به چین هستند، وام‌های کوچک‌تری نسبت به اندازه اقتصادهایشان دریافت کرده‌اند . به هر حال، وام‌دهی چین به این کشورها بر حمایت از کسری‌های دولتی مانند ونزوئلا و اکوادور متمرکز نبوده، بلکه بر تقویت گسترش صادرات استخراجی مانند هیدروکربن‌ها، سنگ آهن، سویا و همچنین زیرساخت‌های مورد نیاز برای صادرات آنها مانند بنادر و راه‌آهن‌ها متمرکز بوده است. این محور سرمایه‌گذاری چین با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نوظهور شرکت‌های چندملیتی اش، به شدت در بخش نفت در این دو کشور ونزوئلا و اکوادور متمرکز است.

جمع این پویایی جدید که توسط قیمت‌های بالاتر کالاها، تغییر جغرافیای تجارت و نقش رو به رشد چین به‌عنوان یک حامی سیاسی و سرمایه‌گذار کارآفرین (البته در مکان‌های مختلف) ایجاد شده است، زمینه‌ای مثبت ایجاد کرده که کشورهای آمریکای لاتین با صنایع استخراجی می‌توانند درجات مختلفی از ملی گرایی منابع را اعمال کنند. توانایی اجرای این استراتژی البته به عوامل مختلفی بستگی دارد، از جمله جغرافیای هر کشور و وزن نسبی آن بخش در کل اقتصاد بستگی دارد. ظرفیت نهادی از قبل موجود، دستورات انتخاباتی و تمایلات ایدئولوژیک دولت‌های در قدرت نیز اهمیت دارند، که

اشتیاق یا فقدان آن برای دنبال کردن مسیر کنترل یا مالکیت قوی‌تر دولتی صنایع استخراجی فراهم می شود.

روندهای جدید در منطقه‌گرایی آمریکای لاتین

هنگامی که گذار به رژیم‌های چپ میانه یا پوپولیست برقرار شد و زمینه اقتصادی جهان جریان‌های تجاری و سرمایه‌گذاری منطقه را به نفع صادرکنندگان کالاها در آمریکای جنوبی تغییر داد، مشخص شد که نتیجه این دو روند تغییر روابط منطقه‌ای و نیم‌کره‌ای است.

اولین مورد، نتایج مذاکرات ناموفق برای ایجاد یک گروه تجاری نیم‌کره‌ای از جمله منطقه تجارت آزاد قاره‌های آمریکا (FTAA)[۷۱] با آمریکای لاتین، کارائیب، ایالات متحده و کانادا بود. این فرآیند، که در اوج نئولیبرالیسم در اواسط دهه ۱۹۹۰ آغاز شد، در اجلاس قاره‌های آمریکا در مونتری در سال ۲۰۰۴ به‌طور ناگهانی متوقف شد و در اجلاس مار دل پلاتا در سال ۲۰۰۵ آخرین مراسم خود را پایان داد. سرنوشت این مذاکرات با مخالفت کافی علیه این پروژه از برزیل لولا، آرژانتین کیرشنر، و ونزوئلای چاوز گره خورد تا این نوع پروژه ها متوقف شوند. این رهبران چپ میانه، که با دستوراتی برای تعدیل یا معکوس کردن اصلاحات بازار در داخل تقویت شده بودند و با افزایش محبوبیت به دلیل بهبود اقتصادهایشان، هیچ تردیدی در مخالفت با تمایل ایالات متحده و کانادا برای انعقاد این توافق تجارت آزاد نیم‌کره‌ای نداشتند.

یکی از مسائلی که بر مدیریت منابع طبیعی در برزیل، آرژانتین و ونزوئلا تاثیر گذاشت و مخالفین عمومی را بسیج کرد، دیدگاه حاکم بر منطقه تجارت آزاد قاره‌های آمریکا (FTAA) برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بود. این دیدگاه به دنبال گسترش مدل توافق‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (NAFTA) در مورد سرمایه گذاری مستقیم خارجی به کل نیم‌کره بود، که حق سرمایه‌گذاران خارجی برای دسترسی به داوری بین‌المللی الزام‌آور را تثبیت می‌کرد. با توجه به افزایش قیمت‌های کالاها از سال ۲۰۰۲، کشورهای آمریکای لاتین به راحتی امضای چنین بندهای پرهزینه‌ای را بازنگری کردند

[۷۱] Free Trade Area of the Americas

زیرا آنها گزینه‌های سیاستی در مورد منابع طبیعی را محدود کرده بودند. از آنجا که بقیه توافق FTAA دسترسی آنها به بازارهای آمریکای شمالی را به‌طور قابل توجهی بهبود نبخشید بازارهای کالایی جدید در سراسر جهان (به‌ویژه در آسیا) به‌طور فزاینده‌ای سودآور بود که باعث شد هزینه‌های سیاسی امضای این معاهدات غیرقابل تحمل شود.

با حفظ همان رویکرد روسای‌جمهوری که رهبران نئولیبرال در دهه ۱۹۹۰ برای ساخت سریع منطقه‌گرایی باز و احتمالاً یک معاهده تجارت آزاد با ایالات متحده بودند و در نتیجه همان فقدان پاسخگویی سیاسی اکثر کشورهای آمریکای جنوبی در دهه ۲۰۰۰ به جای آن یک منطقه‌گرایی «پساهژمونیک» را امتحان کردند که بر مزایای تجاری مشترک و ایده‌های آنها استوار بود . در حالی که برخی از این پروژه‌های جدید، مانند جامعه ملت‌های آمریکای جنوبی (CSN) و اتحادیه ملت‌های آمریکای جنوبی (UNASUR) از رقابت برای موقعیت در فرآیند چانه‌زنی FTAA توسعه یافتند، مانند منطقه تجارت آزاد آمریکای جنوبی (ALCSA) که توسط برزیل آغاز شد، دیگری ALBA تغییر روشنی در جهت و روش از گرایش قبلی به سوی منطقه‌گرایی باز بود .

در اجلاس مار دل پلاتا در سال ۲۰۰۵، رئیس‌جمهور چاوز به همتایان آمریکای لاتین و کارائیبی خود نوع جدیدی از توافق را پیشنهاد کرد. معاهده ای معروف (ALBA)[۷۲]، که قبلاً به‌عنوان یک معاهده همکاری دوجانبه با کوبا آغاز شده بود. ایده ALBA به ایجاد یک ابتکار منطقه‌ای می انجامید که در آن کشورهای عضو کالاها و خدمات را یا به‌صورت تجاری یا (ترجیحاً) از طریق مبادله پایاپای تهاتر تا یکدیگر را تکمیل کنند. برخلاف دیگر گروه‌های تجاری، طراحی ALBA دولت و نه شرکت‌های خصوصی را به‌عنوان طرف‌های اصلی تجارت قرار می‌دهد و هدف صریح آن تمرکز این مبادلات در بخش‌هایی است که مستقیماً رفاه اجتماعی و اقتصادی جامعه، به‌ویژه طبقات فقیرتر را بهبود می‌بخشد. در عمل، ALBA به‌صورت الگوی دایره ای شکل چرخ و محور یا به اصطلاح *هاب و اسپوک*[۷۳] توسعه یافته است که ونزوئلا بعنوان کشور *هاب*، نفت و فناوری مرتبط با آن را در ازای خدمات پزشکی، محصولات کشاورزی، غذا، قطعات یدکی مکانیکی، و سایر کالاهای مصرفی با کشورهای طرف قرارداد آلبا معامله میکرد. در اجلاس ۲۰۰۵ برای

[۷۲] Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
[۷۳] Hub and Spoke

ALBA فقط ۳ کشور آمریکای لاتین عضو شدند و بقیه عضو نگردیدند. کشور های بولیوی (۲۰۰۶)، نیکاراگوئه (۲۰۰۷) و اکوادور (۲۰۰۹). علاوه بر این، شش ملت جزیره‌ای کوچک از کارائیب نیز به دلیل وابستگی به ابتکار منطقه‌ای مرتبط ونزوئلا، پتروکاریبه، که در بخش بعدی تحلیل می‌شود پیوستند. در الگوی چرخ و محور، یک محور اصلی (Hub)به‌عنوان نقطه اتصال و هماهنگی بین چندین نقطه فرعی (Spokes) عمل می‌کند. یعنی به‌جای ارتباط مستقیم بین هر نقطه با نقاط دیگر، همه ارتباطات از طریق «هاب» که همان کشور ونزوئلا بود انجام می‌شد.

نحوه متفاوتی از بهره‌برداری از فراوانی منابع طبیعی به فرصت‌های بیشتر برای توسعه مبتنی بر منابع توسط برزیل انجام شد، در حالی که منافع کلیدی متحدان ضروری خود در مرکوسور و پیمان آند را دنبال می‌کرد.با استفاده از مبنایی که در دهه ۱۹۹۰ با منطقه تجارت آزاد آمریکای جنوبی یا به به اصطلاح آلکسا(ALCSA)[۷۴] ایجاد کرده بود، برزیل در سال ۲۰۰۴ تجارت را از برنامه یکپارچگی جدا کرد و برای این منظور جامعه ملت‌های آمریکای جنوبی (CSN) [۷۵]را خلق کرد. با گرد هم آوردن مرکوسور و پیمان آند در این ابتکار غیرتجاری، برزیل آن را بر ایجاد شبکه‌ای از پروژه‌های حمل‌ونقل و انرژی در سراسر آمریکای جنوبی متمرکز کرد که زیرقاره را با مجموعه‌ای از جاده‌ها، سدها، راه‌آهن‌ها و بنادر دریایی که صادرات هیدروکربن‌ها، معدن و کالاهای کشاورزی را تسهیل می‌کرد، یکپارچه می‌کرد. این پروژه، که به نام ابتکار یکپارچگی زیرساخت منطقه‌ای آمریکای جنوبی (IIRSA)[۷۶] نام‌گذاری شد، قرار بود توسط ترکیبی از سرمایه‌گذاری خصوصی و دولتی تأمین مالی شود، اما توسط دولت‌ها برنامه‌ریزی و هدایت گردد . این مدل، در مقایسه با مدل قبلی منطقه‌گرایی باز، نقش بسیار قوی‌تری به دولت در داخل و به‌طور گسترده‌تر در منطقه داد.علاوه بر این، بودجه دولتی توسط BNDES، که بانک ملی

---

[۷۴] «ALCSA» مخفف **Área de Libre Comercio Sudamericana**یا همان **منطقه تجارت آزاد آمریکای جنوبی** است. این طرح در دهه ۱۹۹۰ و اوایل ۲۰۰۰ توسط برخی از دولت‌های آمریکای لاتین (به‌ویژه برزیل) مطرح شد تا یک بازار واحد و آزادسازی تجاری در سطح قاره آمریکای جنوبی ایجاد کند **ALCSA**پروژه‌ای برای **بازار مشترک و تجارت آزاد** در آمریکای جنوبی بود اما **ALBA**پروژه‌ای **سیاسی–ایدئولوژیک و ضدنئولیبرالی** به رهبری ونزوئلا و کوبا، با محور عدالت اجتماعی و استقلال از آمریکا بود.

[۷۵] South American Community of Nations (CSN)

[۷۶] Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America

توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل است، ارائه شد و چندین پروژه بزرگ تکمیل‌شده تا کنون یا در حال ساخت به شرکت‌های ساخت‌وساز برزیلی واگذار شده‌اند .

منابع طبیعی و ابتکارات منطقه‌گرایی آمریکای لاتین

علاوه بر روندهای کلان منطقه‌گرایی آمریکای لاتین و جهت‌گیری‌های در حال تغییر آن، برخی از ابتکارات و فرآیندهای متمرکز بر منابع طبیعی، خطوط ملی گرایی منابع در منطقه را بازطراحی کردند. برخی مانند پتروکاریبه و گسترش منطقه‌ای پتروبراس همکاری‌جویانه بودند، اما برخی دیگر مانند مانند آرژانتین و شیلی نشان دادند که چگونه منافع و سیاست‌های ملی می‌توانند همکاری منطقه‌ای در صنایع استخراجی را متوقف و یا معکوس کنند.

جاه‌طلبانه‌ترین پیوند در رنسانس استخراجی آمریکای جنوبی در طول دهه ۲۰۰۰، گاسودوکتو دل سور یا «هوگودوکتو» بود که توسط هوگو چاوز در اجلاس CSN در سال ۲۰۰۵ پیشنهاد شد، که نفت خام ونزوئلا را به برزیل و منطقه مخروط جنوبی می‌آورد. این ابتکار به دلایل متعددی پیشرفت نکرد، برخی از این دلایل فنی بود (مثل طول خط لوله، موانع طبیعی، نیاز نفت ونزوئلا به پالایش متفاوت) و برخی دیگر سیاسی (برزیل از آن حمایت نکرد). اما ابتکار دیگری از ونزوئلا، پتروکاریبه پیشرفت کرد و بین سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۱۴، ۱۶ عضو، عمدتاً در میان کشورهای کوچک‌تر کارائیب و همچنین چهار کشور آمریکای لاتین (کوبا، جمهوری دومینیکن، هندوراس و نیکاراگوئه) نتیجه داد. برخلاف ALBA، که به معنای همسویی سیاسی با نسخه سوسیالیسم چاوز بود، پتروکاریبه یک معاهده خاص انرژی بودکه به اعضایش، دسترسی به نفت و محصولات پالایشی ونزوئلا با قیمت تخفیف‌دار، با تأمین مالی بلندمدت و امکان پرداخت به‌صورت کالا (تهاتر) را فراهم می‌کرد. مازاد مالی حاصل برای کشورهای واردکننده قرار بود در برنامه‌های اجتماعی سرمایه‌گذاری شود، این موارد با تقلید از آنهایی که در ونزوئلا با کمک کوبا انجام شده‌اند و در تقویت بخش انرژی صورت گرفت. با این حال، تا سال ۲۰۱۳ از ۱۳ میلیارد دلار مزایای پیش بینی شده تنها ۱۵۰ میلیون دلار توسط همه کشورهای پتروکاریبه سرمایه‌گذاری شده بود .

سخاوت ونزوئلا برای سیاست‌های صادراتی خود به کارائیب و آمریکای مرکزی با گسترش پرمخاطره پتروبراس، غول انرژی برزیل، در تضاد قرار داشت. از اواخر دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰، این شرکت فرآیندی از بین‌المللی‌سازی را آغاز کرد که در آن شرکت‌های انرژی دیگر آمریکای جنوبی را خرید و برای فرصت‌های توسعه ذخایر نفت و گاز خصوصی‌شده مناقصه برگزار کرد. این در دوره‌ای حیاتی از قیمت‌های پایین انرژی در پایان دوره نئولیبرال انجام شد که به پتروبراس اجازه داد دارایی‌ها را با قیمت‌های مناسب تحصیل کند. این موضوعات هنگامی که بادهای سیاسی تغییر کرد، با مجموعه‌ای از چالش‌ها مواجه شد. ابتدا اوو مورالس آمد، که در سال ۲۰۰۵ ذخایر گاز در بولیوی را ملی کرد و سپس نستور کیرشنر، که قیمت‌های نفت و گاز را در آرژانتین ثابت نگه داشت و در نهایت صادرات آنها را در سال ۲۰۰۶ ممنوع کرد. در هر دو مورد، اقدامات ناسیونالیستی منابع با ارزش‌ترین دارایی‌های خارجی پتروبراس را تحت تأثیر قرار داد و مشکلاتی برای دولت لولا دا سیلوا در برزیل ایجاد کرد. همان‌طور که توسط نم سینگ و ماسی در این کتاب توضیح داده شده است پس از این حوادث، پتروبراس گسترش خود را فراتر از آمریکای جنوبی و در داخل خود برزیل متمرکز کرد.

در حالی که سرمایه‌گذاری‌های انرژی برزیل توسط اقدامات ناسیونالیستی منابع رهبران دیگر آمریکای جنوبی آسیب دیدند، آنها با واگرایی کامل سایر ابتکارات انرژی از دوره نئولیبرال مواجه نشدند. در دهه ۱۹۹۰، آرژانتین و شیلی، هر دو تحت دولت‌های راست میانه، سرمایه‌گذاری خارجی در هفت خط لوله مختلف را ترویج کرده بودند که شیلی فقیر از نظر انرژی را با گاز آرژانتین تغذیه می‌کرد. هنگامی که دولت‌های کیرشنر و فرناندز نتوانستند تقاضای داخلی گاز در آرژانتین را برآورده کنند، به‌سادگی صادرات گاز به شیلی را کاهش دادند و بعداً ممنوع کردند.در آن زمان آنها مسئول بیش از ۴۰٪ برق آن کشور بودند. با وجود اعتراضات متعدد از سانتیاگو، دولت آرژانتین به‌طور مؤثر این ابتکار انرژی مبتنی بر بازار را برای تغذیه تقاضای داخلی با قیمت‌های یارانه‌ای تعطیل کرد. شرکت‌های چندملیتی که انرژی را تولید می‌کردند، آنهایی که خطوط لوله را در اختیار داشتند و آنهایی که خریدهای پیش‌پرداخت داشتند با زیان‌های عظیمی باقی ماندند.

نتیجه‌گیری

ترکیب یک زمینه خارجی مطلوب از قیمت‌های بالای کالاها و یک چشم‌انداز سیاسی داخلی تغییر یافته در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین، روند منطقه‌ای به سمت ملی گرایی منابع را ایجاد کرد. در حالی که چرخش به چپ در چندین دولت در طول دهه ۲۰۰۰ به معنای صدای قوی‌تر دولت در چگونگی استخراج و تجاری‌سازی منابع طبیعی بود، فشارهای اجتماعی برای افزایش هزینه‌های عمومی و فرصت‌های ارائه‌شده توسط قیمت‌های بالا با هم ترکیب شدند تا این جهت‌گیری سیاسی را حفظ کنند.

این محیط منطقه‌ای تغییر یافته به نوبه خود در ماهیت و محتوای طرح‌های یکپارچگی منطقه‌ای در آمریکای لاتین منعکس شد، که برنامه های تجاری را از برنامه‌های یکپارچگی فیزیکی و سیاسی جدا کرد. علاوه بر این، انگیزه برای تجارت آزاد در مقیاس نیم‌کره‌ای خاموش شد، حتی اگر برخی از کشورهای آند و آمریکای مرکزی همچنان به امضای توافق‌نامه‌های تجارت آزاد دوجانبه با ایالات متحده، اتحادیه اروپا و برخی کشورهای آسیای شرقی ادامه دادند. حتی در برخی از این موارد، هدف جذب سرمایه‌گذاری خارجی بیشتر برای تسریع اقتصاد استخراجی بود. صنایع منابع طبیعی با مزایای بالقوه‌ای که به خودی خود می‌توانند به ارمغان بیاورند، الگوهای جدیدی از همکاری اقتصادی و گاهی اوقات تعارض در منطقه را ساختاربندی کردند. در این فصل به موارد پتروکاریبه، پتروبراس و اختلاف گاز آرژانتین–شیلی تأکید شد. اینها به خودی خود یک روند را تشکیل نمی‌دهند، اما با این حال، نشانگرهای مهمی از قدرت بازپیکربندی رونق استخراجی و ملی گرایی منابع در روابط بین کشورهای آمریکای لاتین در این بخش ابتدایی قرن بیست‌ویکم شدند.

فصل ششم: ملی گرایی منابع و دولتهای جبرانی درکشورهای مترقی آمریکای جنوبی

ادواردو گودیناس[۷۷]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- بازگشت ملی گرایی منابع
- تناقض‌های دولتی ترقی خواهان
- دولت جبرانی
- مواجهه با تناقض‌ها و مخالفت‌ها
- تنش‌های حل‌نشده تحت ملی گرایی کالایی‌شده

[۷۷] Eduardo Gudynas

مقدمه

آمریکای لاتین شاهد بحث‌ها و ابتکارات سیاسی مکرری در مورد مسئله کنترل ملی بر منابع طبیعی بوده است. این امر با توجه به تجربه متمایز منطقه با رونق‌های صادراتی گذشته، که در آن دولت‌ها قادر به کنترل آنها یا بهره‌مندی مناسب از درآمدهای حاصل نبودند، قابل درک است. البته، برخی مواضع سیاسی نیز ملی‌سازی را رد کرده‌اند. در این راستا، ما با تاریخچه‌ای طولانی و پیچیده مواجه هستیم که شامل مجموعه‌ای متنوع از موارد است. از اولین تلاش‌ها برای ادعای کنترل ملی بر نفت در آرژانتین تحت رهبری هیپولیتو ایریگوییین در دهه ۱۹۲۰، ملی‌سازی اجرا شده توسط رئیس‌جمهور لازارو کاردناس در مکزیک در سال ۱۹۳۸، تلاش‌ها برای ساخت شرکت‌های دولتی در بخش معدن مانند شرکت واله دو ریو دوسه که در سال ۱۹۴۲ توسط رئیس‌جمهور گتولیو وارگاس ایجاد شد، تا ملی‌سازی معدن مس شیلی در سال ۱۹۷۱ تحت رهبری سالوادور آلنده.

در سال‌های اخیر، اگرچه شاهد بازگشت ملی گرایی منابع بوده‌ایم، این امر در شرایطی بسیار متفاوت از گذشته رخ داده است. این فصل وضعیت کنونی را با توجه ویژه به دولت‌های شناخته‌شده به‌عنوان مترقی(پیشرفت گرا)[۷۸] یا متعلق به چپ جدید در آمریکای جنوبی بررسی می‌کند. فراتر از ویژگی‌های متمایز آنها، همه این دولت‌ها سبک‌های توسعه‌ای را آغاز کرده‌اند که در آنها استخراج‌گرایی[۷۹] (اکسترکتیوسیم) به یک جزء اساسی تبدیل شده است. این امر نوع خاصی از دولت را ایجاد کرده است که در اینجا به‌عنوان «دولت جبرانی[۸۰]» توصیف می‌شود. این فصل ماهیت این دولتها و برخی از اصلی‌ترین نمودهای سیاست گذاری آنها را بررسی می‌کند.

[۷۸] progressivisms
[۷۹] extractivism
[۸۰] compensatory

بازگشت ملی گرایی منابع

حداقل از اواسط دهه ۱۹۹۰، روایت‌های متفاوتی در مورد ملی گرایی منابع طبیعی ظهور کرده‌اند که نقش مهمی در تحول سیاسی که در چندین کشور آمریکای جنوبی رخ داد، ایفا کردند. اینها عموماً زمانی بود که چپ جدید جایگزین دولت‌های محافظه‌کار شد. این تغییر شامل هوگو چاوز در ونزوئلا و پذیرش تدریجی استراتژی «بولیواری[۸۱]» او؛ جنبش سوسیالیسم[۸۲] (MAS) به رهبری اوو مورالس در بولیوی، رافائل کورئا و اتحاد ملی (AP) وی در اکوادور، دولت حزب کارگران (PT) و متحدانش در برزیل، با روسای جمهور «لولا» دا سیلوا و دیلما روسف، تحول پرونیسم کلاسیک[۸۳] در آرژانتین تحت ریاست‌جمهوری نستور کیرشنر و بعداً همسرش، کریستینا فرناندز و جبهه گسترده (FA[۸۴]) در اروگوئه با تاباره واسکز و خوزه «پپه» موخیکا بود. بدون شک، این مجموعه‌ای متنوع از دولت‌هاست، اما برای اهداف این تحلیل باید تأکید شود که همه آنها خود را بخشی از یک دیدگاه سیاسی مشابه می‌دانند و شباهت‌های زیادی در مقایسه با دولت‌های محافظه‌کار، مانند کلمبیا یا پرو، دارند . در این فصل، ما به این دولت‌ها به‌عنوان مترقی[۸۵] اشاره می‌کنیم (برچسبی که خود این دولت‌ها استفاده می‌کنند و به تمایز آنها از ریشه‌هایشان در چپ سنتی کمک می‌کند).

این دولت‌ها این ایده را که توسعه صرفاً محصول جانبی نظام سرمایه‌داری بازار است را رد میکنند و در عوض استدلال می کنند که توسعه یک فرآیند مستقل است که باید به سمت بهبود کیفیت زندگی مردم و کاهش فقر هدایت شود و دولت باید نقش مهمی در این فرآیند داشته باشد. استراتژی‌های آنها به‌عنوان توسعه‌گرایی نوین[۸۶] برچسب‌گذاری و به‌عنوان متناظر با وظایف یک دولت توسعه‌گرا درک می شود.

---

[۸۱] Bolivarian' strategy

[۸۲] Movement to Socialism

[۸۳] classical Peronism پوپولیسم ملی‌گرای عدالت‌محور آرژانتین در دهه ۴۰–۵۰، با رهبری کاریزماتیک پرون، حمایت از کارگران، سیاست‌های رفاهی و اقتصاد ملی‌گرا.

[۸۴] Broad Front

[۸۵] progressive

[۸۶] neo-developmentalist

رویکردهای توسعه‌ای که بین دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۷۰ دنبال می‌شدند، در آمریکای لاتین بسیار محبوب بودند. آنها بر صنعتی‌سازی (از جمله صنعتی‌سازی جایگزین واردات) تمرکز داشتند در زمانی که وابستگی به استخراج‌گرایی و صادرات اولیه کالاهای اساسی(پایه) به‌عنوان نشانه‌ای از عقب‌ماندگی درک می‌شد. مترقیان امروزی این دیدگاه را چه در گفتمان و چه در عمل زیر سوال می‌برند. از یک سو، آنها از تشدید استخراج و صادرات کالاهایی مانند هیدروکربن‌ها، مواد معدنی و محصولات کشاورزی به‌عنوان «موتورهای» ضروری توسعه دفاع می‌کنند. این با آنچه استراتژی‌های استخراج‌گرایانه نامیده شده است، مطابقت دارد. از سوی دیگر، اگرچه این دولت‌ها برنامه‌هایی برای صنعتی‌سازی دارند، اما این برنامه‌ها همیشه موفق نبوده‌اند و بخش قابل توجهی از اقدامات مشخص انجام‌شده همچنان بر بخش اقتصاد پایه متمرکز است.

در حالی که در گذشته تصور می‌شد که کشورها باید به دنبال حذف وابستگی خود به بخش‌های استخراجی باشند، خطوط فکری مترقی کنونی از این گزینه دفاع می‌کنند و تأکید دارند که دولت باید نقش پیشرو در آن ایفا کند. در گذشته، هدف تقویت صنعتی‌سازی بود، اما امروزه، کارایی در صادرات کالاها ترویج می‌شود (که این رویکرد را از نسخه‌های آسیایی دولتهای توسعه‌گرای ملی متمایز می‌کند؛). یک تغییر مفهومی در ایده‌های آمریکای لاتین در مورد صنعتی‌سازی خود در حال رخ دادن است، که از آنچه توسط کمیسیون اقتصادی برای آمریکای لاتین و کارائیب (CEPAL) دفاع می‌شد، دور می‌شود و نقش منطقه به‌عنوان تأمین‌کننده منابع اولیه را می‌پذیرد .

در این چارچوب، دولت‌های منطقه بطور مفصل مباحثاتی داشته اند، پیشنهاداتی هم داده‌اند و انواع خاصی از این نوع توسعه را پیش برده‌اند. به‌عنوان مثال، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- توسعه‌گرایی نوین در برزیل ، که به‌طور گسترده توسط اقتصاددان L.C. برسسر-پریرا[۸۷] ترویج شده است.

[۸۷] Bresser-Pereira

- توسعه ملی و مردمی در آرژانتین (معروف به استراتژی «ناک و پوپ»)، که بیشتر بر اساس عملکردهای دولتی است تا نظریه‌های آکادمیک(Nac & Pop مخفف عبارت اسپانیایی "Nacional y Popular" به فارسی: ملی و مردم است)
- رجعت به «سوسیالیسم قرن بیست‌ویکم»، به‌ویژه در ونزوئلا.
- کمونیتاریسم آند-آمازونی[۸۸]، که در حال حاضر سرمایه‌دارانه است، اما قصد دارد خود را به‌عنوان شکلی از سوسیالیسم یا کمونیسم در راستای پیشنهادات معاون رئیس‌جمهور بولیوی، آلوارو گارسیا لینرا جهت‌گیری کند.
- شبه جمهوری سوسیالیستی بوئن ویویر[۸۹] (زندگی خوب)، که توسط روشنفکران فعال در دولت اکوادور ترویج شده است .

تقریباً در همه این استراتژی‌ها، منابع طبیعی به‌عنوان دارایی مردم(ملت یا دولت)ادراک می‌شود و دولت به‌عنوان حاکم، مدیر و مرجع مسئول مدیریت آنها و بهره‌برداری از پتانسیل توسعه‌ای آنها عمل می‌کند. احساس پشت این ایده‌ها در سخنرانی هوگو چاوز، رئیس‌جمهور ونزوئلا، در صد و چهل و یکمین اجلاس وزارتی اوپک در کاراکاس بیان شد، زمانی که او اظهار داشت: «هرگز، حتی یک قطره نفت برای مردم ونزوئلا نبود، در عوض نفت همیشه توسط الیگارشی کریولو[۹۰] و امپراتوری آمریکا مکیده شده است. اکنون، نفت متعلق به مردم ونزوئلا است و برای عدالت، برابری و توسعه مردم ما استفاده خواهد شد ،این حقیقت است» .

البته این ایده‌ها با تنش‌های مختلفی مواجه شدند. به‌عنوان مثال، منظور ما از «مردم» یا «ملت» چیست، دولت از چه اقداماتی برای مدیریت این منابع استفاده خواهد کرد، و دولت در ترویج نسخه خود از توسعه چقدر مؤثر خواهد بود؟ علاوه بر این، در بولیوی و اکوادور، که اکنون به‌عنوان دولت‌های چندملیتی یا «پلوریناسیونال[۹۱]» شناخته می‌شوند، منابع طبیعی می‌توانند متعلق به یک ملت بومی خاص باشند. مهم است که این دو سطح را در نظر داشته باشیم، به‌ویژه از آنجا که در حال حاضر مواردی از ملی گرایی منابع توسط مردم بومی وجود دارد که با بازیگران خارجی، دولتها و دیگر گروه‌ها در همان

[۸۸] Andean-Amazonian communitarianism
[۸۹] buen vivir
[۹۰] Criollo oligarchy
[۹۱] plurinational

کشور مخالفت می‌کنند. در این موارد، ما شاهد تعارض‌هایی در مورد معنای «ملی» در جوامع چندملیتی هستیم.

اهمیت عظیمی که به منابع طبیعی نسبت داده شده است در زمینه‌ای بسیار خاص از قیمت‌های بالای بسیاری از کالاهای اولیه، تقاضای بالا برای این منابع از کشورهای مصرف‌کننده، و جریان‌های ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی رخ داد. این امر افزایش قابل توجهی در صادرات کالاها از منطقه و ورود سرمایه‌گذاران جدید را ایجاد کرد.

این زمینه به تقریباً همه کشورهای آمریکای لاتین اجازه داد تا سطوح محکمی از رشد اقتصادی را ثبت کنند و حتی به این معنا بود که بسیاری از آنها از بحران مالی–اقتصادی ۲۰۰۷–۲۰۰۸ بدون مشکلات عمده عبور کردند. واردات نیز افزایش یافت، همان‌طور که مصرف عمومی به‌ویژه در میان بخش‌های مردمی که به لطف کالاهای ارزان‌تر، منابع جدید وارداتی و خطوط اعتباری شخصی به لوازم خانگی، خودروها، موتورسیکلت‌ها و غیره دسترسی پیدا کردند. به‌طور موازی، هر یک از این کشورها برنامه کمک‌های اجتماعی به‌ویژه با استفاده از پرداختهای نقدی مشروط (CCTs[۹۲]) را برای فقیرترین بخش‌های جامعه تقویت کردند. فقر از سطوح بالای دهه ۱۹۹۰ که ۴۸٪ جمعیت را شامل می‌شد به ۲۶٪ در سال ۲۰۱۴ کاهش یافت. پیوندهای بین عواملی مانند ثبات اقتصادی و سیاسی، کاهش فقر و افزایش مصرف، درک گسترده ای از پیشرفت و افزایش رفاه را توضیح می‌دهد.

در هر صورت، همان‌طور که قبلاً بحث شد، طیف گسترده‌ای از شیوه‌ها در میان دولت‌های مترقی وجود دارد، از آنهایی که کنترل‌های شدیدتری اعمال می‌کنند، از جمله مصادره‌ها و ملی‌سازی‌ها (مانند ونزوئلا)، تا شیوه‌های غیرمتعارف (مداخله آرژانتین در بازارها برای برخی کالاها و جریان‌های سرمایه)، و در نهایت، رویکردهای معتدل‌تر (مانند برزیل و اروگوئه).

همه این دولت‌ها، بدون استثنا، از استخراج‌گرایی دفاع می‌کنند. آنها تشدید فعالیت‌ها در بخش‌هایی که قبلاً پروژه‌هایی در حال انجام دارند را ترویج و همچنین گسترش بخش‌های جدید را تشویق می‌کنند. فراتر از مواضع نظری و شعارهای متنوع آنها (از

[۹۲] Conditional cash transfers

سوسیالیسم بولیواری قرن بیست‌ویکم گرفته تا نئو توسعه‌گرایی متعارف در برزیل)، در عمل، همه بر ملی گرایی منابعی که باید در دست دولت باشد، توافق دارند.

ساده‌ترین فرمول‌بندی این موضع در کنترل مستقیم دولتی، به‌عنوان مثال از طریق شرکت‌های دولتی بیان می‌شود. این عمل به‌طور مکرر در بخش نفت در آرژانتین، بولیوی، اکوادور و ونزوئلا استفاده شده است. در موارد دیگر، دولت از روش‌های غیرمستقیم کنترل می‌کند (مانند پتروبراس در برزیل). در بخش معدن، وضعیت بسیار متنوع‌تر است. بزرگ‌ترین حضور دولت در معدن در بولیوی یافت می‌شود (به‌ویژه از طریق COMIBOL، و اخیراً با شرکت‌های دولتی در طلا و لیتیوم). در برزیل، شرکت واله به‌طور رسمی خصوصی است، اما دولت از طریق تأمین مالی فدرال و به‌عنوان سهامدار، از طریق صندوق‌های بازنشستگی برخی اتحادیه‌ها، نفوذ عظیمی را حفظ می‌کند. اکثر کشورهای دیگر معدن را از طریق شرکت‌های خصوصی ترویج می‌کنند. در بخش کشاورزی و تجاری، فعالیت‌های تجاری خصوصی نیز غالب است، و مداخله دولتی بسیار محدودتر است (به استثنای آرژانتین که بر صادرات غلات را مالیات وضع می‌کند).

راه‌های مختلفی برای جذب مازاد اقتصادی وجود دارد (توجه داشته باشید که در کار نظری این مقاله در مورد استخراج‌گرایی، مفهوم مازاد به‌عنوان چتری استفاده می‌شود که شامل ارزش اضافی ایجادشده توسط نیروی کار و همچنین رانتها از منابع تجدیدپذیر و غیرتجدیدپذیر است؛). حقوق مالکانه دولتی و مالیات‌ها در بخش نفت، از جمله از طریق مالیات مستقیم مانند مالیات مستقیم هیدروکربن‌ها (IDH) در بولیوی به‌طور قابل توجهی افزایش یافته‌اند. در مقایسه، مالیات‌ها بر پروژه‌های معدنی بسیار پایین‌تر است، و حتی بر محصولات کشاورزی صادراتی کمتر است.

توجیه برای این نوع از ملی گرایی منابع و نقش دولت متنوع است. اغلب به هویت ملی یا غرور میهنی اشاره می‌شود، همچنین به مشکلات مشخص مانند نیاز به تأمین مالی برنامه‌های اجتماعی که با فقر مبارزه می‌کنند نیز مد نظر قرار دارد. این استدلال‌ها با گفتمان‌های گسترده‌تری که مبنی برادعای ملی گرایی در برابر امپریالیسم و شرکت‌های چندملیتی نیم‌کره شمالی است در مخالفت با سرمایه‌داری بیان می‌شود.

بسیار رایج است که استخراج‌گرایی ملی‌گرایانه برای جذب بخشی از سودهای حاصل از این صادرات ضروری تلقی شود، بنابراین برای تأمین مالی دولت، به‌ویژه برنامه‌های

اجتماعی برای کاهش فقر بکار میرود. از آنجا که کاهش فقر در بسیاری از این کشورها محقق شده است، این استدلال وزن زیادی دارد. همچنین در مقایسه با دولت‌های قبلی که به استراتژی‌های محافظه‌کارانه‌تر متعهد بودند به تقویت هویت متمایز در پیشرفت‌گرایی آمریکای جنوبی کمک می‌کند،. بنابراین، ملی گرایی منابع توضیحی ارائه می‌دهد که اساساً منابع برای مردم مشروعیت دارد. لازم است معدن، استخراج نفت و صادرات کشاورزی-تجاری را تشویق کنیم تا کاهش فقر را تأمین مالی کرده و توسعه را تضمین کنیم.

در هر صورت، مهم است که توجه داشته باشیم که فراتر از لفاظی‌های ملی‌گرایانه، بازگشت سرمایه‌گذاران خصوصی، حتی در بخش نفت وجود داشته است. در بولیوی، اکوادور و ونزوئلا، شرکت‌های دولتی تحت به‌اصطلاح «تغییر جهت و کوچ دولت[۹۳]» به قراردادهای خدماتی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک و ... توافق‌نامه‌هایی با شرکت‌های چندملیتی رسیدند.دولت‌ها معافیت‌ها و توافق‌نامه‌هایی را در ازای اکتشافات اعطا نموده و مقررات اجتماعی و زیست‌محیطی را انعطاف‌پذیر می‌کنند. این یک فرآیند پیچیده و اغلب متناقض است که فراتر از محدوده این فصل است، اما با این حال ماهیت استخراج‌گرایی مترقی جدید را منعکس می‌کند.

استفاده از ملی گرایی منابع به‌عنوان وسیله‌ای برای ادعای استقلال ملی در برابر جهانی‌سازی، یا برای مبارزه با «امپریالیسم»، با مشکلات عملی زیادی مواجه است. به این دلیل که استخراج‌گرایی باید بر صادرات به بازارهای بین‌المللی تمرکز کند تنها در صورتی ممکن است که دولت‌ها قوانین و نهادهای جهانی‌سازی را بپذیرند لازم است با هنجارهای سازمان تجارت جهانی (WTO) مطابقت داشته باشند، مکانیزم‌های حاکم بر صادرات را بپذیرند و الزامات نهادی برای جریان‌های سرمایه را برآورده کنند. در واقع صادرات منابع طبیعی در زنجیره‌های ارزش سرمایه‌داری جهانی مفهوم دارد. به‌عنوان مثال، فراتر از لفاظی‌ها و نیات خوب، نفت خام تولیدشده توسط اکوادور یا ونزوئلا، به هر طریقی، توسط شرکت‌های جهانی مدیریت می‌شود و احتمالاً در ایالات متحده پالایش و مصرف می‌شود.

---

[۹۳] migrations

این مثال‌ها برای نشان دادن این موضوعات مفید است که بررسی دقیق شیوه‌های مشخص توسعه، تنش‌های قوی و حتی تناقض‌هایی را بین گفتمان ملی گرایی بر منابع طبیعی و شیوه‌های واقعی دولت‌های مترقی آشکار می‌کند. آرزوی ملی گرایی منابع تقاضاهایی را بر دولت ایجاد می‌کند، اما همین دولتی که باید این منابع طبیعی را استخراج و تجاری‌سازی کند، در انواع مختلفی از این نوع تناقض‌ها گرفتار می‌شود.

تناقض‌های دولتی ترقی خواهان[۹۴]

در دولت‌هایی با مدیریت‌های مترقی و گفتمان ملی گرایی منابع، ما موقعیت‌هایی را مشاهده می‌کنیم که با حداقل سه جنبه مختلف مشخص می‌شوند: *تناقض‌ها، تعادل‌ها و جبران‌ها*. اولی به این واقعیت اشاره دارد که دولت‌ها تحت فشارهای متناقض شدیدی بین ترویج و آزادسازی فرآیندهای سرمایه‌داری و تلاش برای تنظیم این پویایی‌ها و رفع منفی‌ترین جنبه‌های آنها قرار دارند. دومی به چالش دستیابی به تعادل بین امتیازاتی که به سرمایه ارائه می‌شود و محدودیت‌هایی که بر آن اعمال می‌شود، اشاره دارد. اینها البته برای جلوگیری از بحران یا افراط‌های نوعی و بعضاً چندین گونه ضروری هستند و همچنین برای حفظ دولت و بازیگران سیاسی مترقی که در این دولت‌ها جای گرفته‌اند، کلیدی هستند. سومی به اهمیت عظیم جبران اقتصادی در این پویایی اشاره دارد که برای کاهش سطح تعارض اجتماعی و حفظ حمایت انتخاباتی استفاده می‌شود. این عناصر به‌نظر به‌هم‌پیوسته‌اند، اما در اینجا به‌صورت جداگانه تحلیل می‌شوند تا توضیح ما تسهیل شود.

ترقی خواهان در آمریکای جنوبی اذعان دارند که رشد اقتصادی برای توسعه ضروری است، اما تفاوت آنها با دولت‌های محافظه‌کار یا نئولیبرال جایی است که معتقدند دولت باید در این فرآیند مداخله کند. بنابراین این نوع دولتها هم از پویایی‌های سرمایه‌داری معاصر مانند ترویج صادرات، پذیرش قوانین حاکمیت جهانی در تجارت بین‌الملل و جذب سرمایه‌گذاران و .. حمایت و پشتیبانی می‌کنند. بدون شک، یکی از واضح‌ترین نمونه‌های این موضع اهمیت زیادی است که به استخراج‌گرایی نسبت داده‌اند، یعنی آن چیزی که جز گونه‌ای از سرمایه‌داری نیست که بر تصاحب و جهانی‌سازی منابع طبیعی

[۹۴] progressivism

استوار است. به عبارت دیگر، این دولتی است که در نهایتاً در مقابل سرمایه تسلیم می‌شود و زمانی که فرآیند انباشت سرمایه به خطر می افتد، از مداخله خودداری می‌کند، و وقتی هم که لازم است، انباشت سرمایه را ترویج می‌کند (رفتاری که تا حدی شبیه به توصیف اوفه (۱۹۸۴) از دولتهای رفاه در اقتصادهای سرمایه‌داری پیشرفته است).

اما از سوی دیگر، همین دولت تلاش می‌کند تا بازارها را کنترل کند و مداخله می‌کند تا بخشی از مازاد را جذب و برخی آثار منفی را از طریق برنامه کمکهای اجتماعی کاهش دهد. نمونه خوبی از این روش‌ها مالیات IDH بر نفت در بولیوی است. این مداخله‌ها منبع مهمی برای مشروعیت ترقی خواهی است، که آن را از دولت‌های محافظه‌کار قبلی متمایز می‌کند و به آن اجازه می‌دهد خود را بخشی از چپ معرفی کند. به عبارت دیگر، این دولتی است که سرمایه را نیز محدود می‌کند. علاوه بر این، نحوه‌ای که دولت در اقتصاد جهانی جای می‌گیرد با دعوت به افزایش صادرات، بهبود رقابت‌پذیری، و جذب سرمایه‌گذاری‌ها، آن را به محیط بین‌المللی، شرایط تعیین‌شده توسط سرمایه‌گذاران، و حاکمیت اقتصاد مالی بین‌المللی وابسته‌تر می‌کند. این منجر به دولتی می‌شود که همیشه درگیر تناقض‌ها و تنش‌هاست. ترویج رشد اقتصادی در مقابل تنظیم بازار، پذیرش شرایط تعیین‌شده توسط سرمایه‌گذاران خارجی در مقابل پاسخگویی به خواسته‌های شهروندان محلی و فروش منابع طبیعی در بازارهای جهانی، اما أساس دولت زیر سوال بردن سیستم سرمایه‌داری است.

این تنش‌ها در استخراج‌گرایان این منطقه بسیار مشهود است، جایی که نمونه‌های زیادی از حفاظت و ترویج سرمایه‌گذاری‌های استخراجی و صادرات آنها وجود دارد. در مورد ترویج سرمایه، کمک مستقیم به بخش‌های تولیدی و شرکت‌هایی که در برزیل تحت دولت لولا دا سیلوا رخ داد، قابل توجه است .حمایت از پویایی‌های سرمایه‌داری به‌طور کلی، و برخی شرکت‌های خاص به‌طور خاص، به‌طور گسترده توسط اتحادیه‌ها و فعالان حزبی پشتیبانی شد. تأمین مالی قابل توجهی به شرکت‌های صادرکننده و برای حمایت از بین‌المللی‌سازی گروه کوچکی از شرکت‌های بزرگ، معروف به «قهرمانان[۹۵]»، مانند

[۹۵] منظور از **"شرکت‌های قهرمان" (Champions Companies)** در ادبیات اقتصادی و سیاسی، معمولاً به **شرکت‌های بزرگ و استراتژیک ملی** اشاره دارد که دولت‌ها از آنها به‌عنوان موتور محرک رشد اقتصادی و رقابت‌پذیری بین‌المللی حمایت می‌کنند. این اصطلاح در برخی کشورها مانند فرانسه و برخی دولت‌های چپ‌گرای آمریکای لاتین (مثل آرژانتین تحت حکومت‌های پیرونیستی) به کار رفته است.

جی‌بی‌اس فری‌بوی در دام و گوشت، اودبرشت در ساخت‌وساز، و واله در معدن، اعطا شد. همچنین برنامه عظیمی از یارانه‌های کشاورزی انجام شد که به‌طور نامتناسبی به نفع کشاورزی-تجاری صادرات‌محور بود.

موارد دیگر نشان می‌دهند که سرمایه از طریق مزایا و حمایت‌های ویژه مورد لطف قرار می‌گیرد. این شامل توافق‌نامه‌های ثبات مالیاتی با سرمایه‌گذاران بزرگ است، که در آن دولت قول می‌دهد مالیات‌ها را افزایش ندهد، یا اگر این کار را کرد، طرف متضرر را جبران کند. (این اقدام از دولت‌های محافظه‌کار سرچشمه گرفت، اما توسط دولت‌های مترقی، همان‌طور که توسط سیاست دولت موخیکا نسبت به یک کارخانه سلولز بزرگ در اروگوئه نشان داده شده، ادامه می‌یابد.) این کشورها همچنین مزایای مالیاتی اعطا کرده‌اند (برای مثال، در بولیوی، برای ترویج اکتشاف ذخایر جدید هیدروکربنی)، امتیازات ارضی ترتیب داده‌اند (مانند اکوادور، برای تشویق معدن‌کاری در مقیاس بزرگ)، نهاده‌ها را یارانه داده‌اند (به‌ویژه انرژی یا آب؛ بولیوی گاز طبیعی ارزان به سرمایه‌گذاران ارائه داد)، و زیرساخت‌ها را ساخته‌اند (جاده‌ها، پل‌ها یا بنادر ساخته‌شده برای سرمایه‌گذاران).

دولت مترقی همچنین در جهت مخالف عمل می‌کند، در بازار مداخله می‌کند و تعهداتی را بر سرمایه تحمیل می‌کند. در مورد استخراج‌گرایی، مهم‌ترین اقدامات آنهایی هستند که امکان تصاحب و تجاری‌سازی منابع را فراهم می‌کنند، چه از طریق کنترل‌ها، مالیات‌ها، یا شرکت‌های دولتی، به‌منظور افزایش جذب رانت اقتصادی و گسترش برنامه‌های اجتماعی.

نمونه این رویکرد تقویت شرکت‌های نفتی دولتی است (مانند آنچه با پدوسا (PDVSA) در ونزوئلا، YPFB در بولیوی، و اخیراً YPF در آرژانتین رخ داد). تقویت شرکت‌های دولتی در بخش معدن محدودتر بوده است (مهم‌ترین مورد COMIBOL در بولیوی است)، و در مورد کشاورزی-تجاری تقریباً وجود ندارد. حقوق مالکانه دولتی یا مالیات‌های بالا بر بخش نفت در بولیوی، اکوادور و ونزوئلا تحمیل شد، اما تلاش مشابهی در بخش‌های معدن یا کشاورزی-تجاری انجام نشد. در معدن، دولت‌های مترقی به‌طور کلی ترجیح داده‌اند سرمایه‌گذاران را جذب کنند و درآمدهای دولتی را از طریق تشویق گسترش صادرات به‌جای افزایش مالیات‌ها افزایش دهند. در بخش کشاورزی-تجاری،

تنها آرژانتین تعرفه‌ای بر صادرات غلات وضع کرده است. در پاراگوئه، پیشنهاد مالیات بر صادرات سویا شکست خورد و در دیگر کشورهای مترقی، دولت‌ها با انتظار افزایش درآمدهای دولتی از طریق رشد صادرات به استفاده از مالیات‌های متعارف ادامه داده‌اند.

آنها تلاش کردند تا مازادهای اقتصادی مرتبط با صادرات منابع طبیعی را جذب کنند. گفتمان ملی‌گرایانه یادآوری می‌کند که در گذشته، تحت دولت‌های نئولیبرال، ثروت اقتصادی توسط شرکت‌های خارجی انحصاری شده بود و در نتیجه، جایگزین این است که دولت باید مزایای این مازاد را جذب کند. اما، همان‌طور که قبلاً اشاره شد، تفاوت بزرگی بین لفاظی‌های این طرح‌ها، برنامه‌هایی که آنها را تجسم می‌بخشند، و آنچه دولت‌ها واقعاً انجام می‌دهند وجود دارد. همه اینها در مورد استخراج نفت بسیار واضح است، جایی که حتی اگر مالکیت منبع و چاه‌ها به‌صورت رسمی به یک شرکت دولتی تعلق داشته باشد و بنابراین «ملی» باشد، در بسیاری از موارد دولت با شرکت‌های چندملیتی که عملیات، حمل‌ونقل و تجاری‌سازی نفت را کنترل می‌کنند، شریک شده است.

دولت همچنین باید در کاهش و آرام کردن مقاومت مدنی و تعارضی که توسط اقداماتش برای تشویق سرمایه‌گذاری و صادرات ایجاد می‌شود، مداخله کند. این در استخراج‌گرایی‌های آمریکای جنوبی مشهود است، جایی که پروژه‌های معدنی روباز در مقیاس بزرگ و ورود شرکت‌های نفتی به آمازون تعارضات اجتماعی شدیدی را دامن زده‌اند. از آنجا که این مقاومت اجتماعی پایداری چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را به خطر می‌اندازد، دولت اقدامات مختلفی را برای کنترل آن به کار برده است، مانند کاهش استانداردهای قانونی در مورد هنجارهای اجتماعی و زیست‌محیطی، کاهش کنترل‌ها و اجرای قانون، محدود کردن فعالیت سازمان‌های غیردولتی با جرم‌انگاری اعتراضات مدنی، و در برخی موارد، استفاده از نیروی پلیس یا نظامی. به عبارت دیگر، خود دولت به‌طور فعال در کاهش، تضعیف یا ممانعت از بسیج جامعه مدنی عمل می‌کند.

تحت این پویایی، که به‌طور متناوب هم از سرمایه حمایت می‌کند و هم آن را محدود می‌کند، منابع مشروعیت برای استراتژی‌های توسعه دولت تغییر میکند. دولت از استخراج‌گرایی به‌عنوان عامل لازم برای رشد دفاع می‌کند، مشروعیت‌بخشی به چشم‌اندازی از توسعه که اساساً اقتصادی است و برای تأمین مالی برنامه‌های کاهش فقر ضروری است را ترتیب میدهد. به این ترتیب، جبران‌هایی مانند برنامه‌های اجتماعی از

اهمیت اساسی برخوردارند، به‌ویژه برای ارزش نمادین و مشروعیت‌بخشی آنها که مرتبط با نوع خاصی از توسعه استخراج‌گرایانه است. با این حال، دولت تنها تا حدی می‌تواند مداخله کند زیرا اگر شرایط و مقررات زیادی معرفی شوند، بسیاری از پروژه‌های استخراجی غیرقابل‌اجرا می‌شوند (حداقل تحت شرایط کنونی).

در این زمینه، دولت باید تعادلی بین امتیازاتی که به سرمایه می‌دهد و اقدامات تنظیمی خود برقرار کند؛ بین پیشبرد استخراج‌گرایی صادرات‌محور و کاهش اثرات اجتماعی آنها باید تعادل باشد. تعداد زیادی از ابزارهایی که مدیریت این تنش‌ها را ممکن می‌سازند، اثربخشی محدودی دارند (برای مثال، پلیس یا نظامیان نمی‌توانند بیش از حد برای سرکوب استفاده شوند). این توضیح می‌دهد که چرا جبران‌ها، به‌ویژه آنهایی که اقتصادی هستند، اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند. آنها قادر به کاهش بسیاری از مشکلات هستند و همچنین پوشش سیاسی برای تصمیمات دولتی فراهم می‌کنند. به این ترتیب، توهم یک سرمایه‌داری خیرخواه پدیدار می‌شود. دولت گفتمان ملی‌گرایانه را حفظ می‌کند و قادر به ارائه جبران‌های اقتصادی است، اما تنها تا زمانی که این جبران‌ها با فرآیندهای اقتصادی اساسی تداخل نکنند.

می‌توان دید که اینها نقاط تعادل بسیار حساسی هستند که دستیابی به آنها بسیار دشوار است، و از آنجا که اثرات استخراج‌گرایی باقی می‌مانند و خواسته‌های شرکتی تجدید می‌شوند، این تعادل‌ها باید به‌طور مداوم بازسازی شوند. آنها پویا، اما ناپایدار و پرریسک هستند، عمدتاً به این دلیل که بخش قابل توجهی از درآمد به قیمت و تقاضا برای صادرات اولیه بستگی دارد که توسط این دولت‌ها کنترل نمی‌شود. در عین حال، هنگامی که تعادلی برقرار می‌شود، گزینه‌های توسعه‌ای دولت را حتی بیشتر محدود می‌کند. برای اینکه موقعیت پایدار بماند، شیوه سرمایه‌داری (و استخراج‌گرایی) باید بیشتر تثبیت شود، که اثرات اجتماعی و زیست‌محیطی جدیدی ایجاد خواهد کرد که نیاز به جبران‌های جدید خواهد داشت.

دولت جبرانی

در اینجا استدلال می‌شود که دولت مترقی، تحت این شرایط خاص، یعنی برای ایجاد مکرر یک تعادل، ملزم به توسل مداوم به انواع جبران‌ها است. این وضعیت به‌عنوان دولت

جبرانی نامیده می‌شود. این اصطلاح بر این واقعیت تأکید دارد که دولت که از استراتژی‌های توسعه اقتصادی خود دست نکشیده و برای سرمایه‌داری کارکردی تلاش میکند، یعنی تلاش می‌کند تا با جبران‌ها در حوزه بازار با بحث‌برانگیزترین و منفی‌ترین اثرات آن مواجه شود. این توصیف در چارچوب تحلیل‌های قبلی بانکر (۱۹۸۵) در مورد پویایی‌های بین دولت و گروه‌های اجتماعی با استفاده از منابع و قلمروها در برزیل، و کورونیل (۲۰۰۲)، در مورد باور عمومی به یک «دولت جادویی» مبتنی بر ثروت‌های اکولوژیکی ونزوئلا قرار می‌گیرد.

همان‌طور که قبلاً بحث شد دولت جبرانی دارای یک رسالت توسعه‌گرایانه است و این رسالت تعهد به رشد اقتصادی است، اما از طریق مداخلات بازار، حمایت از صنایع خاص و ترویج زیرساخت‌ها، در میان دیگر عناصر، واسطه می‌شود. این ایده‌ها در مورد توسعه بسیار متعارف‌تر از آنچه در گفتمان عمومی بیان می‌شود است و این به دلیل نقش محوری است که به صادرات مواد اولیه داده میشود. مداخلات در بازار و جبران‌ها بسیار مهم است و در واقع به کاهش فقر کمک میکند، اما نمی‌تواند «موتورهای» توسعه را به حرکت در آورد. اگرچه سرمایه‌داری در کشورها به شدت مورد انتقاد است اما دولتهای مترقی نمی توانند تغییر اساسی در ساختارها و پویایی‌های اساسی که رشد اقتصادی را حفظ می‌کنند، را ترویج کنند. رئیس‌جمهور کورئا به‌صراحت این وضعیت را تصدیق کرد: «ما نتوانسته‌ایم مدل انباشت سرمایه را به‌طور اساسی تغییر دهیم. اساساً، ما با همان مدل انباشت سرمایه کارها را بهتر انجام می‌دهیم، قبل از اینکه آن را تغییر دهیم، زیرا قصد ما آسیب رساندن به ثروتمندان نیست، بلکه قصد ما داشتن جامعه‌ای عادلانه‌تر و برابرتر است» .بنابراین، اقداماتی که ممکن هستند آنهایی هستند که اجازه می‌دهند لبه‌های خشن و منفی این توسعه صاف شوند و این به‌ویژه از طریق استفاده از اقدامات جبرانی اقتصادی رخ می‌دهد.

حتی پروژه‌های رادیکال‌تر مانند ترویج دولت چند قومیتی «پلوریناسیونال» در بولیوی توسط جنبش به سوی سوسیالیسم (MAS)، همچنان مبتنی بر نهادهای کلاسیک دولت هستند، که تمام فضیلت‌ها و عیوب شناخته‌شده در آمریکای جنوبی را دارند و این به نوبه خود، برای استخراج‌گرایی و ایده‌های متعارف توسعه کارکرد داشته است.

اقدامات جبرانی متنوع هستند و در جبهه‌های متعددی اعمال می‌شوند. ابتدا، باید به ترویج مصرف مردمی توجه کرد که بر دسترسی به کالاهای مصرفی مانند لوازم خانگی،

خودروها، موتورسیکلت‌ها و سایر کالاهای الکترونیکی متمرکز است. سوگیری مصرف‌گرایانه واضح است و به‌عنوان منبعی از رفاه ارائه می‌شود که دولت به روش‌های مختلفی از آن حمایت کرده است (همان‌طور که در بالا نشان داده شد). به‌طور شگفت‌انگیزی، این دولت است که ایده رفاهی را ترویج می‌کند که می‌توان آن را در صدها مرکز خرید جدیدی که در سراسر قاره افتتاح شده‌اند جستجو کرد.

دوم، برنامه کمکهای اجتماعی است که مستقیماً با توزیع نقدی پول برای فقیرترین خانواده‌ها بسیار مهم شده‌اند. این ابزارها تحت دولت‌های محافظه‌کار و نئولیبرال قبلی وجود داشتند، اما مترقیان آنها را بهبود و گسترش داده‌اند. شناخته‌شده‌ترین آنها انتقال‌های نقدی مشروط هستند، که پرداخت‌های ماهانه‌ای به پدران یا مادرانی که سرپرست خانواده‌ها هستند ارائه می‌دهند و در ازای آن تقاضا می‌کنند که فرزندانشان به‌طور منظم به کلینیک‌های پزشکی بروند و در مدرسه حضور داشته باشند. این نوع مکانیزم‌ها شامل Bolsa Familia (سبد خانواده) در برزیل، که بزرگ‌ترین پوشش را از نظر تعداد دارد (در سال ۲۰۱۴ به ۱۴ میلیون خانواده رسیده است)، و Bono de Desarrollo Humano (اوراق توسعه انسانی) در اکوادور، که بالاترین پوشش را از نظر نسبت جمعیت دارد (تقریباً ۴۵٪ از جمعیت را پوشش می‌دهد) .

سوم، دولت از طریق ارائه دیگر اشکال کمکهای مستقیم مانند حمایت مالی از شهرداری‌ها یا واحدهای دولتی استانی و بودجه برای سازمان‌های جامعه مدنی، اتحادیه‌ها و فدراسیون‌هایی که دهقانان، مردم بومی و دانشجویان و غیره را سازمان‌دهی می‌کنند، عمل می‌کند. به‌عنوان مثال، IDH بولیوی بودجه‌ای برای مجموعه‌ای متنوع از اهداف مانند موارد ذکرشده در بالا، حتی شامل بورسیه‌های دانشگاهی فراهم می‌کند. همچنین نمونه‌هایی از دولت‌های مترقی وجود دارند که این اقدامات جبرانی را با اعطای مسکن، مراکز بهداشتی، استادیوم‌های فوتبال، تراکتورها، یا موتورهای قایقها و غیره مشخص می‌کنند. در نهایت، دولت همچنین برای فشار آوردن یا حتی الزام برخی شرکت‌ها به ارائه جبران مستقیم به جوامع محلی عمل می‌کند.

باید تأکید شود که از طریق این ابزارها، دولت جبرانی فرآیندی را ایجاد می‌کند که در آن ایده عدالت به معنای عدالت توزیعی تقلیل می یابد. هنگامی که این نوع عدالت ریشه

دار می شود دولت چیزی شبیه به یک نهاد خیریه میگردد که در زبان آمریکای لاتین(اسپانیایی) asistencialismo نامیده می‌شود.

ابعاد دیگر عدالت، مانند آنهایی که به کیفیت زندگی، آموزش، مسکن، یا حقوق مدنی اشاره دارند، ثانویه باقی می‌مانند یا محدود می‌شوند. در نتیجه، تمام تأکید بر جبران اقتصادی است. این در استخراج‌گرایی‌های منطقه بسیار مشهود است، جایی که دولت از این پروژه‌ها حمایت می‌کند اما برای تحقق آنها به استفاده شدید از جبران‌ها وابسته است. بیانیه‌ای لفاظی مانند «جامعه شما آلوده می شود، اما با پول جبران خواهد شد»، در بسیاری از موارد صدق می‌کند. بخش‌های اجتماعی مهمی این معامله را حمایت می‌کنند، برخی از روی اعتقاد، اما دیگران برای دریافت جبران اقتصادی مستقیم حمایت می‌کنند. در عین حال، دولت‌ها یاد گرفته‌اند که از چنین جبران‌هایی برای حمایت از برخی گروه‌ها و مجازات دیگران با گرفتن این مزایا به‌صورت اختیاری استفاده کنند. در اینجا، نقش دولت به‌عنوان جبران‌کننده تقویت میگردد.

این پویایی همچنین این مفهوم را تقویت می‌کند که اثرات اجتماعی منفی توسعه و فقر قابل جبران هستند و از طریق ابزارهای پولی به دست خواهد آمد. نسبت دادن ارزش اقتصادی، تسلط این مفهوم را بر دیگر اشکال ارزش تقویت می‌کند و کالایی‌سازی زندگی اجتماعی و طبیعت را عمیق‌تر می‌کند. مهم است که تأثیر عمیقی که این پدیده داشته است را تأکید کنیم، زیرا این گسترش کالایی‌سازی یکی از پیامدهای نئولیبرالیسم‌های آمریکای لاتین بود که مترقیان قول داده بودند آن را معکوس کنند. برخلاف انتظارات، مترقیان از طریق دولت جبرانی، این کالایی‌سازی را حتی بیشتر از سایرین گسترش داده اند ولی در ظاهر مسیر متفاوتی را طی نموده اند.

در حالی که تصاحب مازاد برای دولت جبرانی مهم است، باید روشن شود که در مورد پیشرفت‌گرایی آمریکای جنوبی، مفهوم دولت رانت‌خوار (rentier state) صدق نمی‌کند. در معنای دقیق، دولت رانت‌خوار به‌عنوان یک رژیم اقتدارگرا یا توتالیتر با تمایل قوی به میراث‌داری شناسایی شده است. در این زمینه‌ها، نخبگان محلی بزرگ‌ترین سهم از رانت‌های موجود را برای منافع شخصی (برای خود، خانواده‌هایشان یا متحدانشان) تصاحب می‌کنند،این در حالی است که به استخراج‌گرایی‌های چندملیتی مرتبط هستند و طرح‌های بازتوزیعی قابل توجهی را اعمال نمی‌کنند. در مقابل، دولت‌های جبرانی مترقی

الزامات رسمی دموکراسی را برآورده می‌کنند، مکانیزم‌های بازتوزیعی با پوشش گسترده را اجرا کرده‌اندو برای تقویت دولت در دیگر حوزه‌ها تلاش کرده‌اند.

دولت جبرانی همچنین از دولت نئولیبرال، که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در آمریکای لاتین مشخص بود، متمایز است. حتی اگر پذیرفته شود که در برخی کشورها و در برخی بخش‌ها، اصلاحات مترقی محدود بودند، آنها همچنان نیات، اصلاحات نهادی و گفتمان‌های سیاسی بسیار متفاوتی از نئولیبرال‌ها را بیان کردند. این مانع از آن نمی‌شود که ما تشخیص دهیم که دولت‌های جبرانی کنونی بر روی ساختارها، سازمان‌ها و شیوه‌های نهادی که به‌طور قابل توجهی تحت تأثیر اصلاحات نئولیبرال قبلی بودند، بنا شده‌اند.

وضعیت آمریکای جنوبی همچنین به شدت از ایده‌های کلاسیک در مورد دولت رفاه متفاوت است. در نمونه‌های اروپایی، دولت در توسعه سرمایه‌داری ادغام شده بود که به‌طور همزمان مکانیزم‌های مختلف حفاظت اجتماعی، پوشش مناسب در آموزش و بهداشت، سطوح پایین فقر، و چارچوب حقوق بشر، از جمله حقوق بشر نسل سوم را حفظ می‌کرد. با این حال، در دولت جبرانی، رفاه بر کمک‌های خیریه‌ای[۹۶] و مصرف‌گرایی استوار است، در حالی که چارچوب حقوق بشر به‌ندرت تقویت شده است. برعکس، نمونه‌هایی از آمریکای جنوبی وجود دارند که دولت برای حفظ استراتژی توسعه خود حقوق افراد را محدود یا نقض می‌کند.

مواجهه با تناقض‌ها و مخالفت‌ها

چند ایده باید در مورد روش‌هایی که دولت جبرانی برای مدیریت تعاملات سیاسی و شهروندی که در زمینه تناقض‌ها و تعادل‌هایی که آنها را متمایز می‌کند در نظر گرفته شود. تحلیلی که در ادامه می‌آید تا حدی از ایده‌های اوفه [۹۷](۱۹۸۴) و جسوپ[۹۸] (۲۰۰۲) الهام گرفته شده است، و برخی از نتایج آن را می‌توان درمقاله گودیناس (۲۰۱۲) یافت.

اولاً، می‌توان فرض کرد که یک دولت مستقل، مؤثر و توانمند باید اطمینان حاصل کند که اقداماتش هم عینی و هم مستقل است و از معیارهای مشابهی برای پذیرش یا رد

---

[۹۶] asistencialismo

[۹۷] Offe

[۹۸] Jessop

امتیازات داده‌شده به سرمایه استفاده کند. نمونه‌هایی از چنین اقداماتی می‌تواند شامل مزایای مالیاتی اعطا شده به سرمایه‌گذاران باشد که به دوستی‌ها وابسته نباشد یا به دنبال بهره‌برداری از مزایای اقتصادی برای حزب حاکم نباشد، یا ارزیابی‌های آثار زیست‌محیطی برای این اقدامات از نظر علمی دقیق و مستقل باشد. با این حال، شواهد فراوانی وجود دارد که در آمریکای لاتین این شرایط غالب نیستند.

نمونه‌هایی از این نوع دستکاری ها، ارزیابی‌های تأثیر زیست‌محیطی در برزیل است که منجر به تصویب مگاپروژه‌هایی مانند سد بلو مونته شد، یا چارچوب قانونی جدید برای معدن‌کاری در مقیاس بزرگ در اروگوئه، که برای یک سرمایه‌گذار خارجی خاص طراحی شده بود (شامل رژیم مالیاتی جدید، انعطاف‌پذیری استانداردهای زیست‌محیطی، و اعطای یک بندر دریایی و غیره).

دوم، موقعیت‌هایی وجود دارند که در آنها دولت نمی‌تواند مقرراتی را که ظاهراً بی‌طرف یا عینی است تحمیل کند بنابراین، به نوعی، در برابر فشارهای سیاسی و اقتصادی یا منافع خود در آرام کردن خواسته‌های شرکتی یا تحقق اهداف انتخاباتی تسلیم می‌شود. در چشم‌پوشی از استقلال و بی‌طرفی خود، دولت تعارض سیاسی را تشویق می‌کند.

ترقی خواهان آمریکای جنوبی، در بسیاری از موارد، به خواسته‌های پایگاه‌های حمایتی پرتعداد یا بهتر سازمان‌یافته خود پاسخ می‌دهند. به‌عنوان مثال، در بولیوی، دولت مورالس به دهقانان و مردم بومی پاسخ نمی‌دهد، اما معمولاً خواسته‌های تعاونی‌های معدنی یا فدراسیون‌های شهری (مانند فدراسیون قدرتمند تعاونی‌های معدنی FENCOMIN، یا فدراسیون انجمن‌های همسایگی ال آلتو – FEJUVE) را می‌پذیرد. حقیقت این است که آنها علیرغم شعارهای ملی گرایانه کما فی السابق در برابر قدرتمندان اقتصادی خم می‌شوند. بعنوان مثال برای ترویج اکتشاف در بولیوی، دولت مزایای مالیاتی اعطا کرد و همچنین، دسترسی به مناطق حفاظت‌شده را به شرکت‌های نفتی اعطا نمود. بنابراین، دولت از وظیفه خود برای حفظ تنوع زیستی و حفاظت از مردم بومی صرف‌نظر کرد.

سوم، پویایی دیگری برای مقابله با این تناقض‌ها و مخالفت‌ها زمانی رخ می‌دهد که دولت به‌صورت اختیاری بازیگرانی را که به‌عنوان شرکای مسائل توسعه‌ای به رسمیت می‌شناسد، انتخاب می‌کند. ترقی خواهان در استفاده از رهبری سیاسی برای رسیدگی به بخش‌های مهمی از جامعه که از نظر سیاسی به حاشیه رانده شده بودند، به‌ویژه برای

مردم بومی و بخش‌های مردمی، بسیار موفق شدند. با این حال، این قانون با موفقیت تمام، کسانی را که آثار اجتماعی و زیست‌محیطی توسعه را آنطور که واقعاً اتفاق افتاده بود، محکوم و از گردونه خارج کرد. به همین دلیل، وقتی دولت‌ها به مدیریت «ملی» منابع طبیعی اشاره می‌کنند، در برخی موارد از بازیگران خاصی مانند اتحادیه‌ها یا فدراسیون‌های دهقانی حمایت می‌کنند، در حالی که در موقعیت‌های دیگر، خود را از سایر سازمان‌های شهروندی دور می‌کنند و گاهی حتی آنها را مورد آزار و اذیت قرار می‌دهند.

بدون شک، هنگامی که یک رویکرد ملی گرایی منابع دنبال می‌شود، دولت به حمایت گسترده شهروندان خود نیاز دارد تا نقش خود به‌عنوان مدیر آن منابع به نام کل ملت را مشروع سازد. اما اگر برخی از همین بازیگران اجتماعی شیوه‌های آنها را رد کنند، پایه مشروعیت دولت فرو می‌ریزد. دولت جبرانی، برای حفظ این تعادل‌ها، تنها برخی بازیگران را به‌عنوان بخشی از «ملت» یا «مردم» به رسمیت می‌شناسد، در حالی که دیگران را نادیده می‌گیرد، منزوی می‌کند یا حتی به آنها حمله می‌کند. مشکل قابل توجه در مدیریت منابع خدادادی این است که بخش زیادی از مخالفت کنونی از گروه‌های اجتماعی که تعدادشان کم است، مانند جوامع دهقانی یا بومی ناشی می‌شود. این گروه‌ها قادر به اعمال فشار سیاسی زیاد نیستند، نفوذ انتخاباتی کمی دارند و معمولاً در کلان شهرها نادیده گرفته میشوند. به همین دلایل، هزینه‌های سیاسی کمی برای دولت در خاموش کردن خواسته‌های آنها یا حتی، در برخی موارد، سرکوب آنها وجود دارد. در این راستا، دولت جبرانی سبک گزینش شده ای از دموکراسی را فراتر از انتخابات ریاست جمهوری و آنچه به وی تفویض شده[۹۹] را تقویت می‌کند.

چهارم، دولت بر تقویت ارزش نمادین اقدامات جبرانی خود به‌عنوان بهترین و مؤثرترین راه‌حل‌ها برای مشکلات توسعه اصرار دارد. فراتر از مقدار پولی که در واقع به برنامه‌های اجتماعی منتقل می‌شود، ابزارهایی مانند انتقال‌های نقدی مشروط به فقیرترین افراد به‌عنوان توجیه سیاسی برای اقداماتی مانند تهاجم به قلمروهای بومی برای اجازه بهره‌برداری از نفت استفاده می‌شود. در واقع، هزینه‌های انتقال نقدی کمتر از ۱٪ تولید ناخالص داخلی در آرژانتین، بولیوی، برزیل و اروگوئه را نشان می‌دهد و تنها ۱.۲٪ در

[۹۹] hyper-presidential and delegative democracy

اکوادور است. به نوبه خود، دولت نقدهایی که توسط گروه‌های جامعه مدنی، دهقانان یا گروه‌های بومی مطرح می‌شود را رد می‌کند و استدلال می‌کند که آنها مانع مبارزه با فقر و رشد اقتصادی هستند. این یک چرخه معیوب است که ادعا می‌شود برنامه‌های مبارزه با فقر نیاز به تأمین مالی از پروژه‌های استخراجی جدید دارد ، از آنجا که این عوامل اقتصادی آثار اجتماعی جدیدی ایجاد خواهند کرد، اقدامات جبرانی بیشتری مورد نیاز خواهد بود. این گسترش نمادین نقش دولت این واقعیت را پنهان می‌کند که ابعاد دیگر عدالت مانند حقوق اجتماعی و سیاسی، کیفیت زندگی، یا حفاظت از محیط زیست به‌طور همزمان محدود میشود.

تنش‌های حل‌نشده تحت ملی گرایی کالایی‌شده[۱۰۰]

رجعت ملی گرایی منابع در آمریکای جنوبی تحت شرایط ملی، قاره‌ای و جهانی بسیار خاصی رخ داد. از یک سو، ورود دولت‌های چپ جدید تغییر سیاسی مهمی را در بسیاری از کشورها رقم زد. از سوی دیگر، قیمت‌های کالاها و تقاضا برای این کالاها بسیار بالا بود، که منجر به جریان عظیم سرمایه‌گذاری خارجی و افزایش چشمگیر در صادرات شد. تحت این شرایط خاص، امکان امتحان نوع جدیدی از ملی گرایی منابع که در چارچوب توسعه‌گرایی‌ای که تلاش می‌کرد نوع خیرخواهانه ای از سرمایه‌داری را به دست آورد، فراهم شد. اکثر این دولت‌ها از درآمدهای افزایش‌یافته‌ای برخوردار بودند که نوآوری‌هایی را ممکن ساخت. دولت نقش مهم و کارکردی برای این نوع توسعه به عهده گرفت، اگرچه بر اهداف اقتصادی متمرکز بود و از تقویت ابعاد مهم عدالت اجتماعی و زیست‌محیطی غفلت کرد. در نتیجه، اقدامات جبرانی نقشی محوری را به عهده گرفتند که به نوبه خود به توسعه دولت جبرانی منجر شد.

این شرایط، حمایت اجتماعی مهم و متنوعی دارد. پایه مشروعیت آن شامل گروه‌های سیاسی مانند احزاب، اتحادیه‌ها، برخی بازیگران تجاری و بسیاری از بازیگران در بخش‌های «مردمی» است. گنجاندن بخش‌های مردمی به‌ویژه قابل درک است با توجه به اینکه ملی گرایی منابع سطح استقلال و حاکمیت ملی را افزایش داده، احساسات و غرور

[۱۰۰] commodified nationalism

ملی را احیا کرده و اجازه کاهش فقر و افزایش مصرف را داده است. اما این شرایط همچنین توسط گروه‌هایی که از آثار اجتماعی و زیست‌محیطی این نوع توسعه رنج می‌برند، به‌ویژه مردم بومی، دهقانان و دیگر بخش‌های اجتماعی با دسترسی محدود به دموکراسی و عدالت مورد سوال قرار می‌گیرد. فراتر از این انتقادها، قابل توجه است که دولت جبرانی توانسته است در برخی موارد بیش از ده سال تعادل خود را حفظ کند.

ایجاد دولت جبرانی همه مشکلات مرتبط با معنای «ملی» در ملی گرایی منابع را حل نکرده است. انواع خاصی از دولت‌محوری به دلیل ادعاهایش به‌عنوان نگهبان، مدیر و تنها نماینده ملیت‌های متنوع غالب شده و دقیقاً ایجاد یک دولت جبرانی است که برای حفظ این نوع مواضع لازم است. اما این دولت تنش‌های عظیمی ایجاد می‌کند، به‌ویژه زمانی که مردمانی وجود دارند که می‌خواهند به‌طور مستقیم در مزایای بهره‌برداری از منابع طبیعی مشارکت کنند و همین مردمان قادر به رد فعالیت‌های استخراجی در قلمرو خود هستند. به‌ویژه در بولیوی، به رسمیت شناختن قانون اساسی چند ملیتی یا «پلوریناسیونالیتی» می‌تواند هر جامعه بومی را قادر سازد تا حق مدیریت منابع واقع در قلمرو خود را ادعا کند و مستقیماً با شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران مذاکره کند و دولت مرکزی را دور بزند. به همین دلیل، دولت بولیوی در حالی که مشارکت بومی در ملت را ارزشمند می‌داند، بارها قدرت‌هایی را که انحصار دولت بر مدیریت منابع طبیعی را تهدید می‌کردند را محدود کرده است. این تناقض دیگری است جایی که یک دولت ادعا می‌کند چند ملیتی(پلوریناسیونال) است، اما در عمل این تنوع را سرکوب می‌کند.

در نتیجه، ما با یک گفتمان ملی‌گرایانه در مورد منابع طبیعی مواجه هستیم که اقتصاد را گسترش و فقر را کاهش داده ، اما به‌طور همزمان مشکلات جدی تری را ایجاد کرده است. از یک سو با شیوه‌های توسعه‌ای مرتبط است که این منابع را بیش از حد بهره‌برداری یا نابود می‌کنند .بنابراین، این نوعی ملی گرایی است که فضایی برای ادعاهای آلودگی یا از دست دادن تنوع زیستی فراهم نمی‌کند و قادر به حفظ این منابعی که گفته می‌شود متعلق به همه است، نیست. دولت از ملی گرایی برای توجیه مسابقه خود برای استخراج و فروش به بازار جهانی بیشترین مقدار ممکن از منابع در کوتاه‌ترین زمان ممکن استفاده می‌کند.

از سوی دیگر، این ملی گرایی بخشی از استراتژی‌های توسعه‌ای کسانی است که معتقدند اثرات منفی قابل جبران هستند، به این ترتیب به کالایی‌سازی زندگی اجتماعی و طبیعت کمک می‌کند. ملی گرایی به یک دولت‌محوری تبدیل می‌شود که مسئول ارائه جبران با استفاده از دیدگاه‌های محدود عدالت است که بیش از حد بر ارزش پول تأکید می‌کند. از طریق این منطق، دولت جنبه‌های زیادی از جامعه را کالایی می‌کند و مبارزات اجتماعی را به‌عنوان اختلافات بر سر تقسیم سودها به تصویر می‌کشد و انکار می‌کند که آنها می‌توانند بر سر عدالت یا معنای خود توسعه توافق داشته باشند.

دولت جبرانی دموکراتیک است، اما نه به بهبود کیفیت آن کمک می‌کند (رادیکال‌سازی دموکراسی وعده چپ مترقی بود)، و نه حقوق سیاسی، اجتماعی، اقتصادی یا فرهنگی را عمیق‌تر می‌کند. در واقع دولت نقش قیمی خیرخواه و ارائه‌دهنده خیرات و جبران کننده را به عهده می‌گیرد. سیاست کوچک می‌شود زیرا بسیاری از اختلافات حول بازیگرانی هستند که تنها به سود بردن از نوعی طرحهای جبرانی علاقه‌مند هستند و اشکال غیرسودمند درک طبیعت با جستجوی کالاها و خدمات زیست‌محیطی جایگزین می‌شوند.

این کالایی‌سازی زندگی اجتماعی توسط بسیاری از بخش‌های جامعه پذیرفته شده و در نتیجه آنها استراتژی‌های توسعه‌ای را دنبال می‌کنند که با آثار جدی همراه و به جبرانی که پرداخت می‌شود راضی هستند. اما این نباید مانع از آن شود که ما پیامدهای منفی این دیدگاه یا فقدان رهبری سیاسی که به دنبال تغییر مسیر است را نادیده بگیریم. پیشرفت‌گرایی که در آمریکای جنوبی حاکم است، مطمئناً ملی‌گرایانه‌تر است، اما خود را ناتوان از پیشبرد وعده چپی که از آن سرچشمه گرفته بود می‌یابد ،وعده جلوگیری از کالایی‌سازی[۱۰۱] زندگی اجتماعی.

[۱۰۱] commodification

فصل هفتم: کمیابی لیبرالیسم در آمریکای جنوبی: سیاست‌های اصلاحات نفت و معدن در کلمبیا در دهه ۲۰۰۰

کارلوس کابایرو آرگائز و سباستین بیتار[۱۰۲]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- سرمایه‌گذاری خصوصی در کلمبیا و تأسیس شرکت نفت دولتی
- از مدل امتیاز بهره برداری به قراردادهای مشارکتی
- اصلاحات نفتی سال ۲۰۰۳
- زغال‌سنگ: «معامله‌ای خوب برای خروج از یک کسب‌وکار بد!»
- چرا کلمبیا به دنبال جذب و رعایت سرمایه‌گذاری خارجی است؟
- رانت‌های معدنی و انرژی در کلمبیا
- نتیجه‌گیری

[۱۰۲] Carlos Caballero Argáez and Sebastián Bitar

مقدمه

کلمبیا تولیدکننده مواد معدنی و نفت است، اما اقتصاد آن غنی از معادن یا نفت نیست. با زمین‌شناسی پیچیده‌ای که کاملاً از همسایه‌اش، ونزوئلا متمایز است، استخراج، پالایش و حمل‌ونقل نفت در کلمبیا بسیار پرهزینه‌تر از دیگر کشورهای منطقه است.

نفت در کلمبیا در آغاز قرن بیستم کشف شد. با این حال، بهره‌برداری و صادرات این منبع تنها با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) امکان‌پذیر شد. کلمبیا از دهه ۱۹۸۰ با وجود شناسایی ذخایر بزرگ در اواسط قرن نوزدهم، شروع به صادرات زغال‌سنگ در مقیاس بزرگ کرد. تولید و صادرات نیکل بر یک پروژه بزرگ به نام *سرروماتوسو*[۱۰۳] در شمال کشور متمرکز بود، که از دهه ۱۹۷۰ امتیاز آن در اختیار شرکت خارجی، *بی‌اچ پی بیلتون*[۱۰۴] قرار داشت. طلا، که در دوره استعماری اصلی‌ترین ماده معدنی صادراتی بود، همچنان توسط شرکت‌های ملی و خارجی و همچنین معدن‌کاران کوچک‌مقیاس و سنتی بهره‌برداری می‌شد. با وجود اهمیت معدن و هیدروکربن‌ها برای تولید ناخالص داخلی (۸٪ در سال ۲۰۱۲)، کلمبیا از نظر نسبی اقتصادی غنی از این منابع نیست و به دلیل ظرفیت پایین برای جذب سرمایه‌گذاری، نتوانسته است توسعه بخش نفت و معدن را از طریق دولت یا سرمایه ملی تضمین کند. بنابراین، در سال‌های اخیر، کلمبیا برای توسعه این بخش و تولید درآمد برای دولت مرکزی و محلی به جذب سرمایه‌گذاری خصوصی، چه داخلی و چه خارجی نیاز داشته است.

در حالی که ونزوئلا، برزیل، مکزیک و اکوادور در میان بیست کشور برتر با بزرگ‌ترین ذخایر نفتی اثبات‌شده جهان قرار دارند، کلمبیا با ۲.۲ میلیارد بشکه ذخیره (تنها ۰.۸٪ از ذخایر ونزوئلا) در رتبه ۳۵ قرار دارد . تولید نفت کلمبیا در سال ۲۰۱۲ به ۹۶۹,۰۰۰ بشکه در روز (bpd) رسید، در حالی که ونزوئلا، مکزیک و برزیل به‌طور متوسط ۲.۷ میلیون بشکه در روز تولید کردند . بنابراین، کلمبیا نمی‌تواند یک اقتصاد غنی از نفت تلقی شود. از سوی دیگر، اگرچه کلمبیا صادرکننده قابل توجهی از زغال‌سنگ است (با تولید کل ۸۹

---

[۱۰۳] Cerromatoso

[۱۰۴] BHP Billiton

میلیون تن در سال ۲۰۱۲)، این مقدار در مقایسه با تولید چین (۳۵۴۹ میلیون تن)، ایالات متحده (۹۵۳ میلیون تن) یا هند (۵۹۵ میلیون تن) نسبتاً ناچیز است .

این فصل با هدف درک موضع دولت نسبت به سرمایه‌گذاری خارجی در این بخش‌ها مروری بر مهم‌ترین نقاط عطف تاریخ معدن و نفت در کلمبیا ارائه می‌دهد. در مورد نفت، ما بر تکامل شرکت نفت کلمبیا (اکوپترول) و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در این کشور تمرکز می‌کنیم. در مورد معدن، بر قرارداد مشارکتی امضا شده بین دولت کلمبیا و شرکت اکسون برای بهره‌برداری از ذخیره زغال‌سنگ ال سرخون زونا نورته[۱۰۵] متمرکز می‌شویم. همچنین تأثیر اصلاحات رژیم نهادی و نظارتی برای مدیریت منابع نفت و معدن را بررسی می‌کنیم.

کلمبیا به دلیل ظرفیت پایین دولت برای توسعه این بخش‌ها بدون سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی، ملی گرایی انرژی و منابع را در سطحی مشابه با دیگر کشورهای منطقه تجربه نکرده است در عین حال، دولت کلمبیا اهمیت درآمد حاصل از نفت و معدن را درک می‌کند و بدون آن با کسری‌های مالی جدی و عدم تعادل در تراز پرداخت‌ها مواجه می‌شود. در نتیجه دولت به دنبال ارائه تضمین‌ها و مزایا به سرمایه‌گذاران خارجی با هدف حفظ صادرات و جریان‌های درآمدی بوده است. اکوپترول هم به‌عنوان یک شرکت دولتی بدون سرمایه‌گذاری خصوصی نمی‌توانست بخش نفت را در این کشور توسعه دهد. پیش از اصلاحات سال ۲۰۰۳، توانایی اکوپترول برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ در اکتشاف نفت به سه دلیل اصلی محدود بود:

۱. به دلیل گنجانده شدن در حساب‌های ملی، اکوپترول ظرفیت استقراض مستقل نداشت. استقراض از بازارهای سرمایه برای افزایش اکتشاف به معنای افزایش بدهی بین‌المللی کلمبیا بود که توسط دولت مرکزی مجاز نبود.

۲. اکوپترول از نظر فنی ظرفیت انجام پروژه‌های اکتشافی بزرگ را نداشت. این شرکت نه منابع انسانی و نه فناوری هایی را که شرکت‌های خارجی از آن برخوردار بودند و آنها را کارآمدتر و سودآورتر می‌کند، در اختیار نداشت.

---

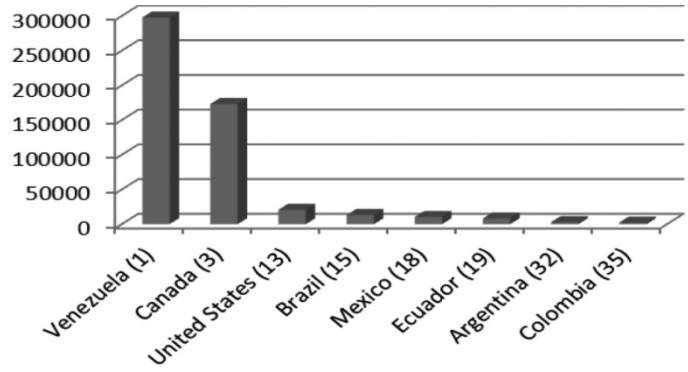
[۱۰۵] El Cerrejón Zona Norte

۳. دولت ملی بعنوان تنها مالک اکوپترول تا زمان اصلاحات، پول کافی برای سرمایه‌گذاری و رشد در این شرکت باقی نگذاشت. در عوض، دولت به دنبال استفاده از حداکثر رانت ممکن از این شرکت برای حفظ یا افزایش هزینه‌های عمومی بود.

روند کلی از سال ۱۹۷۴ تا ۲۰۰۳ نشان می‌دهد که سیاست‌های دولت‌های مختلف کلمبیا به دنبال ترویج سرمایه‌گذاری خصوصی در شرایطی بود که تولید و ذخایر نفت پایین بود و این شرایط را در زمانی که اکتشافات مهمی انجام می‌شد، سخت‌تر می‌کرد.

در سال ۱۹۷۴، یک سال پس از اینکه سازمان کشورهای صادرکننده نفت (OPEC) قدرت خود را اعمال کرد و قیمت‌های جهانی نفت افزایش یافت، کلمبیا «قرارداد مشارکتی» را پذیرفت. در آن زمان، کلمبیا نفت وارد می‌کرد و امتیازات قبلی اعطا شده به شرکت‌های نفتی خارجی منجر به افزایش فعالیت‌های اکتشافی در این کشور نشده بود. قرارداد جدید یک مشارکت ۵۰/۵۰ بین دولت و شرکت نفتی در یک منطقه امتیازی (منهای پرداخت رویالتی ۲۰٪) ایجاد کرد، اما ریسک اکتشاف به‌طور کامل بر عهده شریک خصوصی بود. با کشف میدان کانیو لیمون[۱۰۶] در نزدیکی مرز با ونزوئلا در سال ۱۹۸۳، دولت بارکو (۱۹۸۶–۱۹۹۰) شرایط را برای سرمایه‌گذاران خصوصی سخت‌تر کرد و با وجود کشف میدان‌های کوزیانا–کوپیاگوا[۱۰۷] در سال ۱۹۸۹، مشوق‌های سرمایه‌گذاری خصوصی و فعالیت‌های اکتشافی به‌طور چشمگیری کاهش یافت.

شکل ۷.۱ :ذخایر اثبات‌شده نفت، کلمبیا)میلیون بشکه(



[۱۰۶] Caño Limón
[۱۰۷] Cusiana–Cupiagua

منبع: آژانس اطلاعات مرکزی (b۲۰۱۴).
توجه: اعداد داخل پرانتز نشان‌دهنده رتبه‌بندی جهانی کشور از نظر ذخایر اثبات‌شده نفت هستند. گردآوری‌شده توسط نویسندگان.

در اوایل دهه ۱۹۹۰ شرایط لیبرالیزه شد و تا سال‌های ۱۹۹۹/۱۹۹۸ تصمیم گرفته شد که سرمایه‌گذاری خارجی جذب شود تا از دست رفتن خودکفایی نفتی جلوگیری شود. با این حال حتی با وجود تغییرات مهمی برای کاهش مالیات‌های دولتی و رویالتی‌های این بخش، این سیاست‌ها برای تضمین ورود سرمایه‌گذاری خارجی جدید کافی نبوده و این موضوع با توجه به زمینه بین‌المللی که در آن رقبای کلمبیا نیز به سرعت لیبرالیزه شده بود تشدید شد.

سرمایه‌گذاری خصوصی در کلمبیا و تأسیس شرکت نفت دولتی

کلمبیا سابقه طولانی در رعایت قراردادها با سرمایه‌گذاران خارجی دارد. برجسته‌ترین مورد در قرن بیستم قرارداد بهره‌برداری نفت برای امتیاز د مارس[۱۰۸] بود که در نیمه اول قرن به شرکت نفت تروپیکال[۱۰۹] زیرمجموعه شرکت استاندارد اویل نیوجرسی[۱۱۰] ، اعطا شد.

در سال ۱۹۰۵، دولت کلمبیا امتیازی برای بهره‌برداری از نفت به روبرتو د مارس اعطا کرد، که بعداً حقوق خود را در اوت ۱۹۱۹ به شرکت نفت تروپیکال واگذار کرد. این عملیات در ژوئن ۱۹۲۱ از طریق قطعنامه‌ای تأیید شد که مشخص می‌کرد امتیاز برای سی سال از تاریخ شروع فعالیت‌های بهره‌برداری (۲۵ اوت ۱۹۲۱) معتبر است. با این حال، این عبارت‌بندی که «شروع بهره‌برداری» را تعریف نکرد، منجر به یک مبارزه حقوقی طولانی بیش از بیست سال بین شرکت نفت تروپیکال و دولت کلمبیا شد (سانتیاگو ۱۹۸۶: ۲۴–۲۶). در آوریل ۱۹۴۱، دولت به شرکت نفت تروپیکال اطلاع داد که امتیاز در ۲۵ اوت ۱۹۴۶ منقضی خواهد شد. این اطلاعیه توسط شرکت رد شد و در نتیجه دولت تصمیم گرفت موضوع را به دیوان عالی کشور ارجاع دهد. حکم نهایی دیوان در سپتامبر ۱۹۴۴ صادر شد و مشخص کرد که امتیاز در ۲۵ اوت ۱۹۵۱ منقضی خواهد شد .

---

[۱۰۸] De Mares
[۱۰۹] Tropical Oil Company
[۱۱۰] ESSO

دولت به این حکم پایبند ماند و متعاقباً فرآیند بررسی گزینه‌های موجود برای زمان اتمام امتیاز را در زمینه‌ای از تحرکات اتحادیه‌ای و سیاسی قابل توجه به نفع ملی‌سازی آغاز کرد. گزینه‌های مختلفی بررسی شد، از جمله امکان ایجاد یک شرکت دولتی و فعالیت با مشارکت سرمایه گذاران خصوصی، چه داخلی و چه خارجی. هنگامی که توافقی با سرمایه‌گذاران خصوصی حاصل نشد، دولت تصمیم گرفت شرکت نفت کلمبیا (اکوپترول) را به‌عنوان یک شرکت کاملاً دولتی تأسیس کند. شرکت نفت تروپیکال موظف شد تمام تجهیزات و دارایی‌های مورد استفاده در عملیات امتیاز د مارس را در ۲۵ اوت ۱۹۵۱، در نیمه‌شب تحویل دهد. یکی از مواد فرمان دولتی که منجر به تأسیس این شرکت شد، مشخص کرد که این شرکت در آینده حق همکاری با سرمایه خصوصی را خواهد داشت .

در نیمه‌شب ۲۵ اوت ۱۹۵۱ در فضایی جشن‌گونه امتیاز د مارس به اکوپترول منتقل شد .در مراسم تحویل، رئیس شرکت بین‌المللی نفت تورنتو، زیرمجموعه استاندارد اویل که نماینده سرمایه‌گذار خارجی بود، اظهار داشت که کلمبیا شرایط امتیاز د مارس را رعایت کرده و بیانیه زیر را ارائه داد:

تا جایی که من می‌دانم، این اولین بار در تاریخ صنعت نفت است که چنین دارایی مهمی، که توسط سرمایه خصوصی تحت امتیاز توسعه یافته، به دلیل انقضای قانونی دوره امتیاز مشخص‌شده در قرارداد اصلی به مالکیت دولت بازمی‌گردد. به نوبه خود، وزیر معادن و نفت کلمبیا پاسخ داد که رعایت دقیق تعهدات کلمبیا از اهمیت جهانی برخوردار است، زیرا از «ملی گرایی گمراه‌کننده[۱۱۱]»، بحران‌های سیاسی و آشوب داخلی جلوگیری می‌کند و به دولت اجازه می‌دهد به‌صورت «صلح‌آمیز و قانونی» این منبع را در اختیار بگیرد و شرکت نفت کلمبیا را ایجاد نماید. در این راستا، تاریخچه *امتیاز د مارس*[۱۱۲] و تأسیس اکوپترول به‌وضوح عمل‌گرایی رهبران کلمبیا در رابطه با سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین تمایز رویکرد کلمبیا به سیاست نفتی در مقایسه با دیگر کشورهای آمریکای لاتین را نشان می‌دهد.

---

[۱۱۱] misguided nationalism

[۱۱۲] De Mares concession

از مدل امتیاز بهره برداری[۱۱۳] به قراردادهای مشارکتی[۱۱۴]

تا سال ۱۹۷۴، کلمبیا از رژیم امتیاز بهره برداری برای سرمایه‌گذاران که عمدتاً خارجی بودند استفاده می‌کرد. مدل امتیازبهره برداری بدین معناست که دولت حق بهره‌برداری بلندمدت از یک منبع طبیعی را به شرکت خارجی واگذار می‌کند و شرکت، مالک محصول استخراجی محسوب می‌شود. با این حال، احتمال یافتن نفت در کلمبیا پایین بود. در واقع، به جز امتیاز د مارس، در طول پنجاه سال اکتشافات نفتی قابل توجهی انجام نشد .

نسبت چاه‌های اکتشافی به اکتشافات تجاری قابل‌بهره‌برداری تا سال ۱۹۶۹ تنها ۱۳ به ۱ بود . با این حال، این تصور وجود داشت که کلمبیا به دلیل نزدیکی به ونزوئلا باید میدان‌های نفتی بزرگی داشته باشد و شرکت‌های خارجی متهم به توقف فعالیت‌های خود در مناطق اعطایی شدند، چون در قراردادها نظارت کمی برای دولت را پیش‌بینی کرده بودند تا فعالیت‌های اکتشافی مؤثر را تشویق کنند. اما واقعیت متفاوت بود، زیرا قیمت‌های پایین بین‌المللی در آن زمان سرمایه‌گذاری در اکتشاف را به دلیل احتمال پایین کشف ذخایر تجاری قابل دوام، غیرجذاب کرده بود. در پایان دهه ۱۹۶۰، ذخایر نفت کلمبیا بسیار پایین بود و همراه با کمبود ارز خارجی، ظرفیت واردات سوخت عملاً صفر بود. این وضعیت دولت وقت را واداشت تا قانونی را به کنگره ارسال کند ،که مشخص می‌کرد دولت اولویت را به تحویل مناطق با پتانسیل به اکوپترول می‌دهد، که می‌توانست «به‌طور مستقیم یا در همکاری با سرمایه عمومی یا خصوصی، چه داخلی و چه خارجی» اکتشاف کند .

این منشأ قراردادهای مشارکتی بود که در اکتبر ۱۹۷۴ رسمی شدند و مشخص کردند که اکتشاف هیدروکربن در کلمبیا به‌طور انحصاری توسط اکوپترول کنترل می‌شود. این شرکت دولتی می‌توانست این هدف را «به‌طور مستقیم یا از طریق قراردادهای مشارکتی، ارائه خدمات، یا هر نوع دیگری، متفاوت از اعطای امتیاز، که توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی، چه داخلی و چه خارجی، استفاده می‌شود» دنبال کند . عمدتاً، این به معنای قراردادی بین اکوپترول و یک شرکت خصوصی بود که متعهد می‌شد هیدروکربن‌ها را در

---

[۱۱۳] Concession Model

[۱۱۴] Association contract

یک منطقه خاص و کاملاً مشخص از خاک کلمبیا، طی یک دوره شش‌ساله، اکتشاف و بهره‌برداری کند. اگر اکوپترول تشخیص می‌داد که حجم کافی نفت کشف شده است، نیمی از هزینه چاه‌های اکتشافی که تجاری شدند را تقبل می‌کرد و ۵۰٪ از محصول پس از پرداخت رویالتی‌ها به دولت (رویالتی‌ها ۲۰٪ تعیین شده بودند) دریافت می‌کرد. در نتیجه، ریسک اکتشاف کاملاً بر عهده شرکت پیمانکار خصوصی بود.

در سال ۱۹۷۳، تغییر سیاسی اساسی در صنعت نفت رخ داد، زمانی که اوپک عرضه جهانی را کاهش داد و قیمت‌های نفت به شدت افزایش یافت. یکی از پیامدهای اوایل دهه ۱۹۷۰ این بود که شرکت‌های نفتی بین‌المللی تحت فشار قرار گرفتند تا بخشی از رانتهای نفتی خود را به دولت‌های ملی کشورهایی که در آنها فعالیت می‌کردند واگذار کنند. قدرت چانه‌زنی از شرکت‌های چندملیتی بزرگ به کشورهای تولیدکننده منتقل شد.

در دهه ۱۹۸۰، قراردادهای مشارکتی نتایج امیدوار کننده ای دادند. شرکت آمریکایی اکسیدنتال پترولیوم (Oxy) ذخیره منطقه نفتی کانیو لیمون[۱۱۵] را در منطقه یانوس اورینتالس کشف کرد و در سال ۱۹۸۳ درخواست تجاری‌سازی آن را داد. با کمک نفت خام کانیو لیمون، کلمبیا بار دیگر در نفت خودکفا شد، وضعیتی که بیست سال پیش از دست داده بود و در دسامبر ۱۹۸۵ شروع به صادرات نفت کرد .

کشف منطقه نفتی کانیو لیمون، که پیش‌بینی می‌شود در طول عمر خود نزدیک به ۱.۴ میلیارد بشکه تولید کند (و تا زمان نگارش این متن بیش از ۱ میلیارد بشکه تولید کرده است)، احساسات ناسیونالیستی را در کشور برانگیخت. رهبران سیاسی، اتحادیه صنعت نفت (اتحادیه کارگری اوبررا – USO)، و افکار عمومی این باور را پذیرفتند که کشور غنی از نفت است و در نتیجه باید از قراردادهای مشارکتی مطالبات بیشتری داشته باشد. اولین تغییرات در بندهای قرارداد در نوامبر ۱۹۸۹ رخ داد که به مدل تولید «پله‌کانی[۱۱۶]»

---

[۱۱۵] Caño Limón

[۱۱۶] stepp production : **مدل تولید پلکانی** به یک **استراتژی مدیریت تولید** در میدان‌های نفتی اشاره دارد که در آن، سطح تولید نفت به‌صورت **تدریجی و گام‌به‌گام** افزایش می‌یابد، برخلاف روش‌های سنتی که تولید را یکباره به حداکثر ظرفیت می‌رسانند. این مدل معمولاً با اهداف **بهینه‌سازی بازیابی نفت، کاهش هزینه‌ها و مدیریت ریسک‌های فنی و اقتصادی** اجرا می‌شود.

معروف شد. سهم اکوپترول زمانی که تولید از ۶۰ میلیون بشکه فراتر می‌رفت ۵۰٪ از تولید بود، اما وقتی تولید از ۱۵۰ میلیون بشکه بیشتر می‌شد به ۷۰٪ افزایش می‌یافت.

در سال ۱۹۹۳ مجموعه‌ای از ذخایر مرتبط در کوزیانا، کوزیانا سور و کوپیاگوا در منطقه کوهپایه‌ای یانوس اورینتالس توسط شرکت بریتیش پترولیوم (بریتانیا)، توتال (فرانسه) و تریتون (استرالیا) کشف شد. این کشف حدود ۲.۲ میلیارد بشکه تخمین زده شد، زیرا این ذخیره شامل نفت خام و گاز بود. با این حال، بهره‌برداری از آن به دلیل ویژگی‌های زمین‌شناختی کوهپایه پرهزینه بود: هیدروکربن‌ها در عمق پنج یا شش کیلومتری زیر سطح، دو برابر عمیق‌تر از کانیو لیمون و پنج برابر عمیق‌تر از امتیاز د مارس در بارانکابرمخا، قرار داشتند .

این عوامل، همراه با ضعف مالی اکوپترول و افزایش فعالیت‌های چریکی در منطقه اکتشاف، دولت کلمبیا را واداشت تا به اصطلاح «عامل آر» (R Factor) را معرفی کند، که ارزش تولید را با در نظر گرفتن درآمد و هزینه‌های شرکت مشارکتی در طول مدت قرارداد محاسبه می‌کرد . عامل آر مستلزم این بود که «اگر تولید یک قرارداد از ۶۰ میلیون بشکه فراتر رود، مقیاسی که بر بخش نفت در دسترس شریک مشارکتی تأثیر می‌گذارد تا زمانی که شریک سرمایه خود را بازیافت نکند، اعمال نشود» این به نفع سرمایه‌گذاران بود زیرا ریسک عدم بازیافت سرمایه اولیه را کاهش می‌داد و در مواردی که از این آستانه عبور نمی‌کرد، مالیات دولتی را کاهش می‌داد.

صنعت نفت بین‌المللی از شرایط جدید قرارداد استقبال نکرد و در نتیجه تعداد چاه‌های حفاری‌شده در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ نسبت به نیمه اول به‌طور قابل توجهی کاهش یافت. علاوه بر این، دولت وقت اولویت را به انتقال‌های منابع مالی به خزانه بجای سرمایه‌گذاری در شرکت دولتی اکوپترول داد .

تا پایان قرن بیستم، شرایط برای سرمایه‌گذاری خارجی در هیدروکربن‌ها مطلوب نبود. به همین دلیل، برخی شرکت‌های معدنی چندملیتی قراردادهای خود را به شرکت‌های دیگر(مانند مورد تکساکو در سال ۱۹۹۵ و اکسون بین سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۰ که قبلاً در کلمبیا فعالیت می‌کردند) واگذار کردند. علاوه بر این، در نیمه این سال، میدان‌های نفتی کوزیانا و کوپیاگوا به اوج تولید خود رسیدند و پس از آن به سرعت کاهش یافتند. در این زمینه، دولت شروع به حمایت از شرکت‌های مشارکتی کرد، با ارائه امکان کاهش

مشارکت اکوپترول به ۳۰٪ در توسعه اکتشافات جدید و استفاده از فرمول مطلوب‌تری برای محاسبه «عامل آر». به‌طور همزمان، رژیم رویالتی جدیدی برای ترویج تولید در میدان‌های نفتی کوچک طراحی شد و رویالتی ثابت ۲۰٪ حذف شد. در عوض، رویالتی جدید متغیر بود و می‌توانست بین ۸ تا ۲۵٪ بسته به حجم تولید میدان نفتی نوسان کند.

در سال ۲۰۰۲، آشکار شد که مدل قراردادهای مشارکتی مشروعیت و جذابیت خود را برای سرمایه‌گذاران خارجی از دست داده است. صنعت نفت بین‌المللی تغییرات عمیقی را با خطر از دست دادن خودکفایی در تولید نفت در دهه اول قرن بیست‌ویکم پشت سر گذاشته بود و کلمبیا عقب مانده بود. این واقعیت راه را برای اصلاحات نهادی سال ۲۰۰۳ باز کرد.

اصلاحات نفتی سال ۲۰۰۳

کلمبیا با اصلاحات سال ۲۰۰۳ به مدل امتیازی بازگشت. در سال ۲۰۰۳ دو نوع قرارداد امتیازی معرفی شد: قرارداد اکتشاف و تولید (P&E)[۱۱۷] و قرارداد ارزیابی فنی (TEA[۱۱۸]) . اولی برای شش سال محدود بود و می‌توانست برای چهار سال دیگر تمدید شود، دومی دو ساله بود و برای دو سال دیگر قابل تمدید بود. رویالتی‌ها اصلاح شدند تا انعطاف‌پذیر باشند، از ۸٪ برای چاه‌هایی که ۵۰۰۰ بشکه در روز تولید می‌کنند شروع می‌شود و به ۲۰٪ برای تولید بین ۴۰۰,۰۰۰ تا ۶۰۰,۰۰۰ بشکه در روز افزایش می‌یابد و برای تولید بالاتر از این سطح به ۲۵٪ می‌رسد (جدول ۷.۱ را ببینید).

علاوه بر این، در ژوئیه ۲۰۰۳، آژانس ملی هیدروکربن (ANH) برای مدیریت ثروت هیدروکربنی زیرزمینی کلمبیا ایجاد شد. اصلاحات نهادی در بخش نفت کلمبیا از طریق فرمان رئیس‌جمهوری، با مجوز قبلی کنگره ملی (فرمان شماره ۱۷۶۰ سال ۲۰۰۳) انجام شد. این فرمان مشخص کرد که وزارت معادن و انرژی مسئولیت سیاست‌گذاری هیدروکربن‌ها را بر عهده خواهد داشت، ANH به‌طور مستقل امتیازات را مدیریت کرده و منابع نفت و گاز طبیعی را به شرکت‌های انرژی مزایده می گذاشت و دیگر نیازی به همکاری با اکوپترول نداشت.

---

[۱۱۷] An exploration and production contract

[۱۱۸] the technical evaluation contract

جدول ۷.۱: اصلاحات اکوپترول

موضوع	جزئیات
دریافتی های (مالیات) دولتی[۱۱۹]	در سال ۲۰۱۱ دریافتی دولتی ۴۳٪ بود
قراردادهای امتیازی برای اکتشاف و بهره‌برداری	مدت: ۶ سال، قابل تمدید برای ۴ سال دیگر دوره ارزیابی: ۱ تا ۲ سال شرکت حق بهره‌برداری از اکتشافات و حفظ سود پس از پرداخت رویالتی‌ها را دارد
رویالتی‌ها	محاسبه‌شده بر اساس حجم تولید، بر حسب معادل هزار بشکه نفت در روز (TBOED): تا ۸٪ بین ۰–۵ و به‌تدریج تا ۱۲۵ TBOED تا ۲۰٪ بین ۱۲۵–۴۰۰ و به‌تدریج تا ۶۰۰ TBOED تا ۲۵٪ بالای ۶۰۰ TBOED – رویالتی‌های غیرمنتظره: زمانی پرداخت می‌شوند که تولید تجمعی از ۵ میلیون بشکه فراتر رود و قیمت نفت از قیمت مرجع پایه بیشتر شود
درآمد دولت کلمبیا از بخش نفت	توزیع سود از اکوپترول از طریق سود سهام **مالیات‌های ملی**: – (۲۰۱۳) ۲۵٪ مالیات بر درآمد – ۹٪ مالیات بر درآمد برای CREE (مشارکت تجاری برای برابری[۱۲۰]) – ۳٪ مالیات بر ارزش افزوده و ارزیابی بر تراکنش‌های مالی ۰.۴٪ (۴ در ۱۰۰۰) **مالیات‌های محلی**: مالیات املاک صنعتی و تجاری، و غیره درآمد دولت از مالیات بر درآمد شرکت‌ها (برای این بخش) از ۰.۵٪ تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۲ به ۱٪ در سال ۲۰۰۷ افزایش یافت. سودهای اکوپترول نیز در همین راستا افزایش یافت

منبع: بنویدس (۲۰۱۱)؛ لوپز، مونتس، گاراویتو و کولازوس (۲۰۱۳)؛ رینکن، لوزانو و راموس (۲۰۰۸). جدول توسط نویسندگان گردآوری شده است.

از نظر تاریخی، اکوپترول در تعارض منافع بین نقش نظارتی و تولیدی خود قرار داشت. پیش از سال ۲۰۰۳، اکوپترول نه‌تنها شرکت نفتی دولت بود بلکه اختیار تنظیم بخش نفت، طراحی سیاست نفتی کشور و مدیریت تمام قراردادها با سرمایه‌گذاران خصوصی خارجی یا داخلی را نیز داشت. اصلاحات، تمام این وظایف را از اکوپترول گرفت و به ANH،

[۱۱۹] Government take.

[۱۲۰] Contribución Empresarial para la Equidad

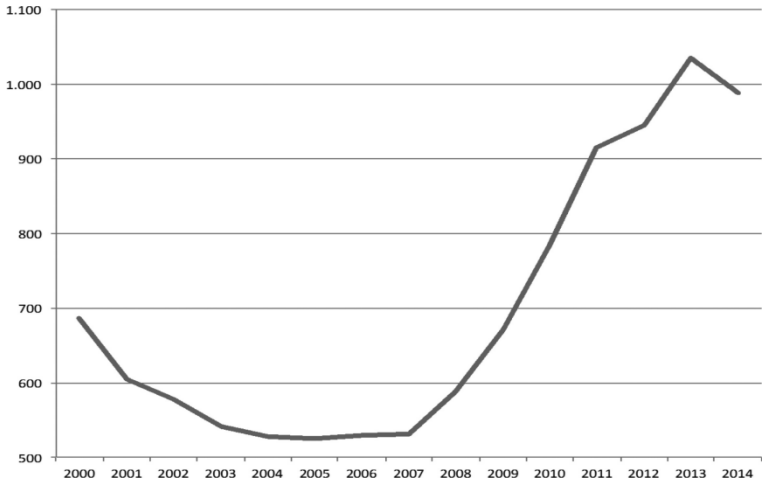
یک نهاد نظارتی مناسب که در بازار نفت مشارکت نمی‌کرد واگذار کرد. در نتیجه، اکوپترول اکنون در یک زمین بازی برابر با شرکت‌های خصوصی (داخلی یا خارجی) برای قراردادهای صادرشده توسط ANH رقابت می‌کند.

با ایجاد ANH، اکوپترول مجبور به تغییر رویکرد شد. برای اینکه این شرکت بتواند با شرکت‌های خصوصی رقابت کند، رشد نماید و تامین مالی کند، باید از بودجه ملی خارج می‌شد و بر اساس اصول شرکتی اداره می‌شد. در سال ۲۰۰۷، اکوپترول با عرضه سهام به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی سهامی عام شد و مالکیت دولت از ۱۰۰٪ به ۸۸.۵٪ کاهش یافت. این تغییر با قانونی امکان‌پذیر شد که به شرکت اجازه داد مالکیت دولت را تا ۸۰٪ کاهش دهد. از سپتامبر ۲۰۰۸، سهام اکوپترول در بورس نیویورک فهرست شد. اصلاحات بدون بحران یا اعتراض خشونت‌آمیز انجام شد. همان‌طور که یک متخصص اشاره کرد:

روح زمانه با ملی‌سازی‌های بزرگ بین‌المللی متفاوت بود... ائتلاف منافعی که می‌توانست با این تغییر مخالفت کند، هیچ بازتابی نداشت و در عمل به اتحادیه شرکت محدود شد، که واکنش آن پیش‌بینی شده و خنثی شد. (بنویدس ۲۰۱۱: ۵۴۱)

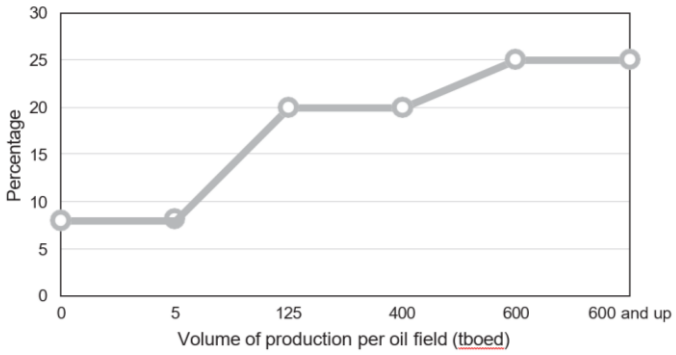
اصلاحات سال ۲۰۰۳ بسیار موفق بود. در سال ۲۰۰۲ کلمبیا ۵۷۸,۰۰۰ بشکه در روز تولید می‌کرد، در حالی که در سال ۲۰۱۳ کمی بیش از یک میلیون بشکه در روز تولید کرد. این اصلاحات نه‌تنها امکان افزایش تولید و صادرات نفت در دوره‌ای با قیمت‌های بالای نفت بین‌المللی را فراهم کرد، بلکه سرمایه‌گذاری خارجی در بخش نفت کلمبیا را نیز افزایش داد (شکل ۷.۲ را ببینید). اصلاحات همچنین کشور را برای دوره‌ای با قیمت‌های پایین بین‌المللی آماده کرد زیرا مالیات دولتی کمتر از قراردادهای مشارکتی بود و ،شرکت‌های نفتی همچنان می‌توانستند بازده مثبتی از سرمایه‌گذاری‌های خود دریافت کنند.

شکل ۷.۲ :میانگین تولید سالانه نفت در کلمبیا)هزار بشکه در روز(



منبع: آژانس ملی هیدروکربن (ANH) (۲۰۱۴). گردآوری‌شده توسط نویسندگان.

شکل ۷.۳ :درصد رویالتی‌ها بر اساس سطوح تولید



منبع: گردآوری‌شده توسط نویسندگان.

زغال‌سنگ: «معامله‌ای خوب برای خروج از یک کسب‌وکار بد!»

از اواسط قرن نوزدهم، مشخص بود که ذخایر بزرگ زغال‌سنگ حرارتی در شبه‌جزیره لا گواخیرا در شمال کلمبیا وجود دارد. اگرچه این ذخایر کم‌عمق و نزدیک به دریای کارائیب بودند، بهره‌برداری و صادرات آنها نیازمند سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، به‌ویژه در حمل‌ونقل و زیرساخت‌های بندری تخصصی بود. به همین دلیل، تنها در دهه ۱۹۷۰، در نتیجه افزایش قیمت‌های جهانی نفت، شرکت‌های چندملیتی به منابع انرژی جایگزین از جمله زغال‌سنگ علاقه‌مند شدند و به کشورهای دارای ذخایر کافی توجه کردند.

در نیمه اول دهه ۱۹۷۰ دولت کلمبیا با یک شرکت خارجی(شرکت زغال‌سنگ پیبادی) برای توسعه ذخایر گواخیرا[۱۲۱] مذاکره کرد، اما نتیجه‌ای حاصل نشد. به‌طور همزمان، یک شرکت دولتی به نام کاربوکول[۱۲۲] تأسیس شد و وظیفه اکتشاف و بهره‌برداری از میدان‌های زغال‌سنگ این کشور، به‌ویژه ذخیره سرخون در لا گواخیرا، که ذخایر تخمینی ۳.۵ میلیارد تن داشت، به آن سپرده شد . تا پایان دهه، کاربوکول یک قرارداد مشارکتی با اینترکور[۱۲۳] ، زیرمجموعه اکسون که به‌طور اختصاصی برای بهره‌برداری از زغال‌سنگ کلمبیا ایجاد شده بود برای توسعه میدان زغال‌سنگ ال سرخون زونا نورته مذاکره کرد.

مشارکت بین دولت و اکسون به‌طور گسترده در حوزه سیاسی بحث شد؛ برخی از اعضای کنگره استدلال کردند که همکاری با یک شرکت انرژی چندملیتی برای بهره‌برداری از این ذخیره لازم نیست. با این حال، موضع دولت غالب شد. دولت معتقد بود قرارداد مشارکتی به دلیل اندازه ذخایر و فقدان تجربه در کلمبیا برای توسعه آن ترجیح داده می‌شود.

هر دو شرکت به‌طور برابر در قرارداد مشارکت داشتند و اینترکور به‌عنوان اپراتور پروژه تعیین شد. ارزش سرمایه‌گذاری اولیه ۳,۳۶۰ میلیون دلار آمریکا بود، که دولت کلمبیا مسئول تامین ۱,۶۸۰ میلیون دلار آن بود، که از طریق وام‌های بانک‌های خصوصی بین‌المللی تأمین شد. این پروژه در سال ۱۹۸۴، در عمق بحران بدهی در آمریکای لاتین شروع به کار کرد. در نتیجه، کلمبیا به یک صادرکننده خالص زغال‌سنگ تبدیل شد.

هنگامی که قرارداد در سال ۱۹۷۹ امضا شد، پیش‌بینی می‌شد که قیمت زغال‌سنگ تا سال ۲۰۰۰ به ۲۵۰ دلار در هر تن برسد. این قیمت‌ها هرگز محقق نشد، اما سرمایه‌گذاری ادامه یافت. به همین دلیل، پروژه همچنین زیان‌های اقتصادی قابل توجهی برای دولت ایجاد کرد و وامی که توسط کاربوکول از بانک‌های خصوصی بین‌المللی دریافت و تضمین شده بود باید سالانه تسویه میشد.

در اوایل دهه ۱۹۹۰، دولت شروع به بررسی امکان فروش مشارکت خود در این پروژه کرد. این رویکرد در دولت‌های بعدی شتاب گرفت و به‌تدریج شرایط و مراحل لازم

---

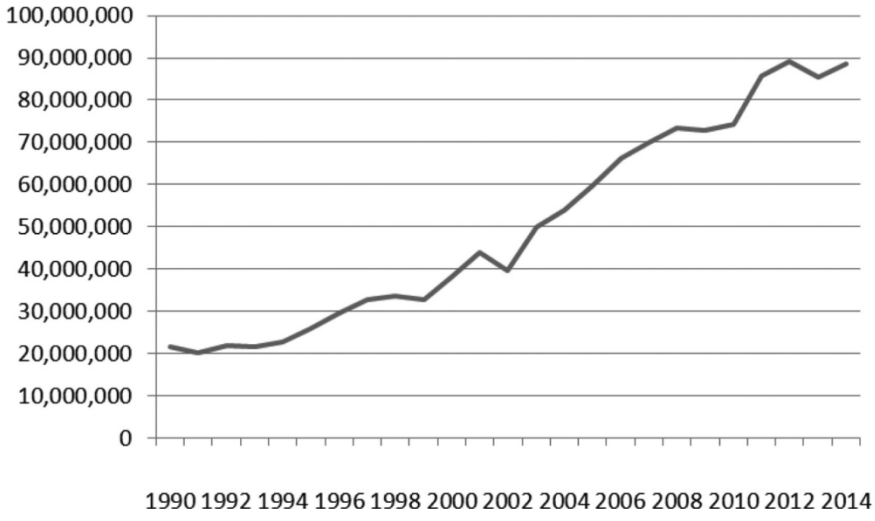
[۱۲۱] Guajira
[۱۲۲] Carbones de Colombia
[۱۲۳] INTERCOR

برای انجام فروش را طراحی کردند. این مراحل شامل باز کردن راه‌آهن و امکانات بندری برای تولیدکنندگان زغال‌سنگ در بخش‌های مرکزی و جنوبی معدن (که در قرارداد مشارکتی کاربوکول–اکسون گنجانده نشده بودند) و تمدید توافق تولید اولیه با اکسون تا سال ۲۰۳۴ بود. این یک مورد منحصربه‌فرد در کلمبیا از «تداوم و انسجام بین دولت‌ها و وزرای آنها» بود .

فروش مشارکت دولت، که تنها ۵۶۰ میلیون دلار از کل سرمایه‌گذاری را بازیافت میکرد، بحث سیاسی ملی را باز کرد که به کنگره ملی کشیده شد و شامل تحقیقات توسط نهادهای مسئول نظارت و کنترل مالی و اداری گردید. با این حال، واقعیت این بود که قیمت بین‌المللی زغال‌سنگ در زمان معامله تنها ۲۸ دلار در هر تن بود. این بسیار کمتر از پیش‌بینی‌های بانک جهانی بود که مبنای تصمیم سرمایه‌گذاری اولیه قرار گرفته بود.

علاوه بر این، پروژه به دلیل کمبود منابع در دسترس دولت قادر به توسعه نبود، در نتیجه پروژه به زیان‌های اقتصادی مداوم محکوم بود. با فروش سهم مالکیت دولت به سرمایه‌گذاران خارجی خصوصی با تجربه و فناوری در استخراج زغال‌سنگ، انتظار می‌رفت که دولت مالیات‌ها و رویالتی‌های بیشتری دریافت کند. به همین دلیل، دولت وقت معتقد بود که «معامله‌ای خوب برای خروج از یک کسب‌وکار بد!» انجام داده است . ارقام این تصمیم را تأیید می‌کنند، زیرا تولید زغال‌سنگ از ال سرخون زونا نورته پس از فروش به‌طور قابل توجهی افزایش یافته و به ۴۰ میلیون تن رسید و تولید کلی کلمبیا در سال ۲۰۱۰ به ۹۰ میلیون تن افزایش یافت (شکل ۷.۴ را ببینید). در زمان نگارش این فصل، زغال‌سنگ در حال حاضر دومین صادرات مهم کلمبیا پس از نفت است.

شکل ۷.۴ :تولید زغال‌سنگ در کلمبیا)تن(



منبع: سیستم اطلاعات معدنی کلمبیا (SIMCO) (۲۰۱۴). اطلاعات گردآوری‌شده توسط نویسندگان.

چرا کلمبیا به دنبال جذب و رعایت سرمایه‌گذاری خارجی است؟

کشوری با نفت، اما نه غنی از نفت

کمیابی نسبی ذخایر بزرگ هیدروکربنی و معدنی در کلمبیا سیاست دولت برای بهره‌برداری از این منابع طبیعی را تعیین کرده است. این تا حد زیادی توضیح می‌دهد که چرا ملی گرایی انرژی وجود نداشته است، اگرچه در طول تاریخ کشور بحث‌های سیاسی مکرری در مورد کنترل این منابع وجود داشته است. برای مثال، در دهه ۱۹۲۰، اتحادیه قدرتمند کارگران نفت (USO) ایجاد شد، که از بهره‌برداری نفت توسط دولت به جای شرکت‌های نفتی چندملیتی حمایت می‌کرد. این اتحادیه همچنان وجود دارد، هرچند قدرت آن کاهش‌یافته و با وجود تغییرات ساختاری در نقش نهادی دولت در بخش هیدروکربن هنوز هم فعالیت دارد.

از منظر تاریخی، دو فرهنگ در اکوپترول وجود داشته است: یکی مربوط به دیدگاه سرمایه‌داری،و طرفدار دموکراسی است، که توسط سهامداران و مدیریت شرکت نمایندگی می‌شود؛ در حالی که دیگری سوسیالیستی، ضد امپریالیستی و طرفدار مالکیت دولتی است، که توسط اتحادیه نمایندگی می‌شود . در گذشته، همزیستی این دو فرهنگ منجر به

تعارض‌هایی شد که گاهی به اعتصابات، توقف‌ها و درجات مختلفی از خشونت منجر شد. با این حال، با گذشت زمان و تغییرات سیاسی در سطح ملی و بین‌المللی، هر دو فرهنگ تا حدی همگرایی نشان داده‌اند، که مدیریت روابط صنعتی در شرکت را آسان‌تر کرده است.

پیش از تأسیس اکوپترول، اتحادیه خواستار شرایط بهتر برای کارگران، از نظر دستمزد و بهبود در مسکن، آموزش و بهداشت بود. در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، اتحادیه از نظر سیاسی فعال بود و استراتژی کمونیستی «همه اشکال مبارزه» را دنبال می‌کرد. اما در این قرن، با وجود اعتصابی در سال ۲۰۰۴، رابطه بین مدیریت شرکت و اتحادیه بهتر و دوستانه‌تر شده است.

همان‌طور که در ابتدای این فصل اشاره شد، در مقایسه با ونزوئلا، مکزیک، اکوادور و برزیل، کلمبیا ذخایر بزرگ نفتی پیدا نکرده است. این کشور دارای ذخایری است که با نرخ‌های رو به افزایش صادرات و مصرف داخلی سوخت، تنها برای هفت سال تولید کافی دارد. علاوه بر این، احتمال یافتن نفت بیشتر در کلمبیا امروز پایین است، یعنی حدود یک به هر ده چاه اکتشافی است. به همین دلیل، اکتشاف در کلمبیا یک تجارت پرریسک تلقی می‌شود. در نیمه دوم سال ۲۰۱۴، قیمت بین‌المللی نفت از ۱۱۵ دلار به ۴۵ دلار کاهش یافت که اکتشاف در کلمبیا را برای شرکت‌های خارجی حتی کمتر جذاب کرد.

با وجود این مشکلات، نفت و مشتقات آن در دهه دوم قرن بیست‌ویکم همچنان اصلی‌ترین صادرات کلمبیا هستند،۵۶٪ از کل ارزش فروش خارجی را تشکیل می‌دهند. از نظر بودجه ای، مالیات‌ها و سود سهام تولیدشده توسط اکوپترول و رویالتی‌ها ۲۰٪ از درآمد جاری کشور را تشکیل می‌دهند. صادرات زغال‌سنگ ۱۱٪ از کل را تشکیل می‌دهد. در این راستا، کلمبیا به شدت به هیدروکربن و زغال‌سنگ در تراز حساب جاری خود (تجاری و سرمایه‌گذاری) وابسته است.

تاریخچه مدیریت منابع انرژی در کلمبیا به‌وضوح نشان می‌دهد که این کشور ظرفیت اقتصادی، مدیریتی یا فناوری برای انجام پروژه‌های اکتشاف و بهره‌برداری هیدروکربنی به‌تنهایی را نداشته است. همیشه به مشارکت سرمایه خارجی نیاز داشته و به همین دلیل با ارائه شرایط مطلوب در مقایسه با دیگر مناطق جهان به دنبال جذب سرمایه‌گذاری

مستقیم خارجی بوده است. زمانی که کلمبیا چنین مشوق‌هایی را ارائه نکرد، به دلیل این باور که زمین‌شناسی کشور مشابه ونزوئلا است، شرکت‌های خارجی انگیزه‌ای برای انجام اکتشاف نفت نداشتند و تولید دچار مشکل شد.

اکوپترول از زمان تأسیس در سال ۱۹۵۱ تا اصلاحات سال ۲۰۰۳، هرگز قدرت مالی برای سرمایه‌گذاری در اکتشاف نفت نداشت، بخشی به این دلیل که به‌عنوان یک شرکت دولتی، سود خالص و بدهی مالی آن به‌عنوان بخشی از حساب‌های ملی تلفیقی دولت در نظر گرفته می‌شد. در این زمینه، دولت به دنبال حداکثر کردن انتقال منابع از شرکت به خزانه ملی برای پوشش هزینه‌های جاری دولت بود و هرگز منابع مالی کافی برای سرمایه‌گذاری در اکتشاف اختصاص نداد. زمانی که اکوپترول در برخی مناطق احتمالی چاه‌هایی حفر کرد، این شامل سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی بود که خطر شکست را به دنبال داشت. در این راستا، بهتر بود که همین عملیات توسط شرکای خارجی، چه از طریق قراردادهای امتیازی و چه مشارکتی، انجام شود.

توسعه زغال‌سنگ شباهت‌های زیادی با هیدروکربن‌ها دارد. یک شباهت بسیار مهم این است که بهره‌برداری از معادن در مقیاس بزرگ نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم در زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ماشین‌آلات داشت، که دولت به دلیل اندازه آنها و اولویت‌بندی هزینه‌های عمومی به نفع پروژه‌های اجتماعی نمی‌توانست انجام دهد. علاوه بر این، زمانی که دولت سعی کرد با شرکت چندملیتی اکسون برای توسعه معدن ال سرخون زونا نورته شریک شود، مجبور به گرفتن وام خارجی شد، که با توجه به نوسانات قیمت‌های جهانی زغال‌سنگ، منجر به زیان‌های اقتصادی بزرگی برای کشور و فروش سهم خود در سرمایه‌گذاری مشترک در سال ۲۰۰۰ شد.

همان‌طور که در بالا توضیح داده شد، اصلاحات سال ۲۰۰۳ ANH را برای مدیریت منابع هیدروکربنی (نفت و گاز) و قراردادها با شرکت‌های نفتی داخلی و خارجی وظایفی که قبلاً توسط اکوپترول انجام می‌شد ایجاد کرد. با این اصلاحات، اکوپترول از محدودیت‌های حساب‌های ملی آزاد شد و استقلال مالی را به دست آورد که به آن اجازه می‌داد در پروژه‌های اکتشاف و بهره‌برداری سرمایه گذاری کند. با این حال، هم ANH و هم اکوپترول با چالش‌های حیاتی مواجه هستند. ANH باید شرایط جذابی را برای تشویق شرکت‌های داخلی و خارجی به سرمایه‌گذاری در اکتشاف نفت حفظ کند، که به‌ویژه به

دلیل سطوح پایین ذخایر اثبات‌شده در کشور بسیار مهم است. این هدف برای اقتصاد کلان کلمبیا حیاتی است: اگر نتوان ذخایر جدیدی پیدا کرد، کشور نه‌تنها با بحران تراز پرداخت‌ها، بلکه با بحران مالی برای دولت‌های ملی و محلی مواجه خواهد شد. اکوپترول، به نوبه خود، باید ساختاری از حاکمیت شرکتی ایجاد میکرد که به شرکت خودمختاری و استقلال از سهامدار اصلی خود (دولت) میداد. استقلال برای اطمینان از مدیریت کارآمد و سرمایه‌گذاری‌های لازم برای بقای طولانی‌مدت به‌عنوان یک شرکت مورد نیاز است. مشکل این است که با ۸۸.۵٪ از سرمایه شرکت در دست دولت و با نمایندگی محدود سهامداران خصوصی اقلیت در هیئت مدیره، دولت ملی اغلب وسوسه می‌شود که منابع مالی شرکت را برای رفع نیازهای خزانه استفاده کند. چنین وضعیتی می‌تواند به افزایش بدهی شرکت منجر شود، بدون اینکه سرمایه‌گذاری‌های مورد نیاز در اکتشاف نفت انجام شود.

اعتماد سرمایه‌گذار

یکی از اهداف اصلی دولت‌های آلوارو اوریبه ولز (۲۰۱۰–۲۰۰۲) و خوان مانوئل سانتوس (۲۰۱۰–۲۰۱۸) افزایش سرمایه‌گذاری در کشور از طریق ایجاد شرایط جذاب برای سرمایه‌گذاری خصوصی، چه داخلی و چه خارجی، بوده است. در دوران دولت اوریبه، سرمایه‌گذاری از ٪۱۳ به ۲۸٪ تولید ناخالص داخلی افزایش یافت (برنال–لئون ۲۰۱۴). حتی در طول بحران ۲۰۰۹–۲۰۰۸، بازارهای بین‌المللی برای خرید اکوپترول و تامین وام عمومی کلمبیا باز ماندند. عوامل مختلفی مانند سیاست مالی مسئولانه، نرخ ارز شناور و استقلال بانک مرکزی به موفقیت کلمبیا در تشویق سرمایه‌گذاری کمک کرده‌اند . علاوه بر این، دولت اوریبه معافیت‌های مالیاتی اعطا کرد، توافق‌نامه‌های ثبات مالیاتی امضا کرد، مناطق آزاد تجاری ایجاد کرد و مزایای دیگری در ازای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ ارائه داد (گالان ۲۰۰۶). اوریبه به‌طور مداوم تعهد خود به یک مدل اقتصادی دوستدار سرمایه‌گذاری را تکرار کرد و از ملی‌سازی‌هایی که در دیگر کشورهای منطقه رخ داده بود انتقاد نمود.

در عین حال، بهبود وضعیت امنیتی در کلمبیا، ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را تسهیل کرد. ستون اصلی دولت اوریبه ایجاد امنیت عمومی پس از جابجایی دولت از

مناطق وسیعی از کشور توسط فارک (نیروهای مسلح انقلابی کلمبیا) و گروه‌های شبه‌نظامی بود. حملات به زیرساخت‌های نفتی برای دهه‌ها رایج بود. با این حال، کلمبیا موفق شد این وخامت امنیت عمومی را معکوس کند و شرایط بهتری برای سرمایه‌گذاری فراهم کند که بخشی از آن به لطف حرفه‌ای‌سازی نیروهای مسلح و حضور مجدد دولت در مناطق حاشیه‌ای بود، هر چند همه آیین ها تا حدی به لطف بسته کمک نظامی از ایالات متحده میسر شد.

اگرچه هدف اصلی آن مبارزه با تولید و قاچاق مواد مخدر بود، بخشی از حمایت نظامی و اقتصادی ایالات متحده به کلمبیا به‌طور خاص برای حفاظت از سرمایه‌گذاری‌های آمریکایی در بخش نفت بود. در ۵ فوریه ۲۰۰۲، دولت بوش اعلام کرد که ۹۸ میلیون دلار اضافی به طرح کلمبیا برای حفاظت از خط لوله کانیو لیمون-کووناس که بخشی از آن متعلق به اکسیدنتال پترولیوم بود و توسط آن اداره می‌شد اختصاص خواهد داد. بین سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳، برنامه‌ای برای استقرار ۷۰ پرسنل نظامی آمریکایی در آرائوکا برای آموزش ۲۰۰۰ سرباز از تیپ هجدهم ارتش کلمبیا برای حفاظت از خط لوله ارائه شد . در این راستا، جذب سرمایه‌گذاری خارجی از طریق مشوق‌های مالی و تضمین‌های امنیتی همچنان اولویت دولت کنونی کلمبیا در سال ۲۰۱۵ است.

جدول ۷.۲: تنظیم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در بخش معدن، کلمبیا

موضوع	جزئیات
قانون‌گذاری	کد معدنی، ۲۰۰۱ نوع قرارداد: امتیاز
ویژگی‌های عمومی	– مواد معدنی از هر نوع (زمینی یا زیرزمینی) متعلق به دولت هستند، صرف‌نظر از مالکیت زمین، از جمله حضور گروه‌های بومی – برخی مناطق ممکن است به‌عنوان مناطق معدنی بومی یا آفریقایی-تبار اعلام شوند، که حقوق ویژه‌ای به آن جوامع اعطا می‌کند – استخراج در مناطقی که از نظر زیست‌محیطی حفاظت‌شده هستند یا شرایط امنیتی کافی ندارند ممنوع است – شرکت‌های خارجی و داخلی باید به‌طور برابر رفتار شوند
دوره امتیاز	تا سی سال، با حقوق اکتشاف برای سه سال

موضوع	جزئیات
ثبات قانونی	– تغییرات در رژیم معدنی به امتیازات قبلاً اعطا شده به‌صورت گذشته‌نگر اعمال نمی‌شود – رویالتی‌های پرداخت‌شده بر تولید نمی‌توانند افزایش یابند – ثبات در چارچوب نظارتی حاکم بر عملیات وجود خواهد داشت
رویالتی‌ها	– **زغال‌سنگ** (بر اساس حجم استخراج سالانه): – ۱۰٪ برای بیش از ۳ میلیون تن – ۵٪ برای کمتر از ۳ میلیون تن – **مس و آهن**: ۵٪ از ارزش در محل استخراج محصول – **طلا و نقره**: ۴٪ از ارزش در محل استخراج محصول، ۶٪ برای طلای آبرفتی – **پلاتین**: ۵٪ از ارزش در محل استخراج محصول – **نمک‌ها**: ۱۲٪ از ارزش در محل استخراج محصول
حقوق و دستمزد	– شرکت‌ها باید کارگران و نهاده‌های داخلی را در اولویت قرار دهند – اکثریت حقوق و دستمزد باید از کارگران کلمبیایی تشکیل شود: – ۷۰٪ کارگران تخصصی – ۸۰٪ کارگران غیرماهر

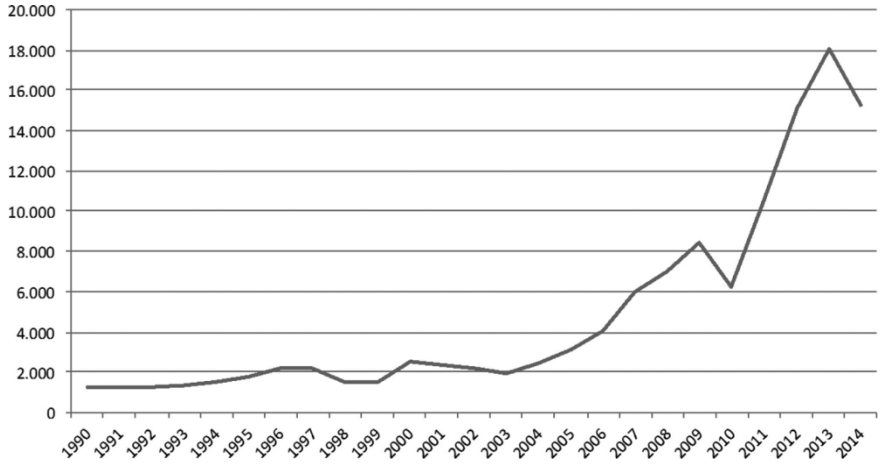
منبع: اداره ملی برنامه‌ریزی (DNP)، ۲۰۰۷. جدول گردآوری‌شده توسط نویسندگان.

رانت‌های معدنی و انرژی در کلمبیا

دولت کلمبیا به‌طور سنتی رویکرد رانت‌خواری نسبت به اکوپترول داشته است. پیش از اصلاحات سال ۲۰۰۳، دولت سیاست نفتی را با هدف حداکثر کردن درآمد خود و تأمین مالی هزینه‌های عمومی مدیریت می‌کرد . پس از اصلاحات، دولت به شرکت‌ها اجازه داد تمام تصمیمات در مورد تولید، سرمایه‌گذاری و صادرات را بگیرند و به شرکت‌های خصوصی، چه داخلی و چه خارجی، اجازه داد منابع نفتی را بدون مشارکت شرکت دولتی بهره‌برداری کنند. با این تغییر، دولت کنترل برنامه‌ریزی و سودهای این بخش را متوقف کرد. با این حال، از طریق مالیات‌ها و رویالتی‌ها، شرکت‌های خصوصی همچنان به درآمد دولت و سهم مهمی از هزینه‌های عمومی کمک کردند. شکل ۷.۵ نشان می‌دهد که درآمد دولت از اکوپترول بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۳ شش برابر افزایش یافت. اگرچه دولت دیگر مالک ۱۰۰٪ سرمایه شرکت نیست، درآمد کل دولت به ۱۸ میلیارد دلار افزایش یافت. این شامل انتقال‌ها به دولت مرکزی و همچنین رویالتی‌های پرداخت‌شده به دولت‌های محلی است. بزرگ‌ترین ذینفع رانتهای تولیدشده توسط اکوپترول دولت مرکزی

است که ۸۸.۵٪ از سود سهام آن و همچنین مالیات‌های ملی (درآمد، ثروت، ارزش افزوده و غیره) را دریافت می‌کند. سود سهام ناشی از اکوپترول که توسط دولت مرکزی مدیریت می‌شود از ۳۷۵ میلیون دلار در سال ۲۰۰۳ به ۷,۰۵۹ میلیون دلار در سال ۲۰۱۳ افزایش یافت. در مورد مالیات بر درآمد، دریافت‌های دولت از ۱۸۷ میلیون دلار در سال ۲۰۰۳ به ۳,۶۵۷ میلیون دلار در سال ۲۰۱۳ افزایش یافت. کل درآمد دولت ملی از اکوپترول در ده سال شش برابر شد: از ۱,۹۶۹ میلیون دلار در سال ۲۰۰۳ به ۱۸,۰۵۹ میلیون دلار در سال ۲۰۱۳.

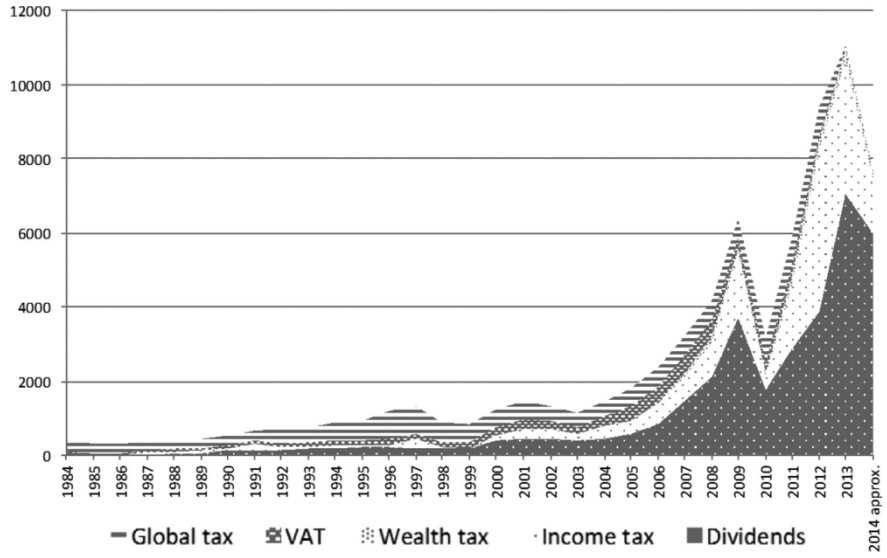
شکل ۷.۵ :کل انتقال‌ها از اکوپترول به دولت کلمبیا)میلیون دلار آمریکا(



منبع: اکوپترول (۲۰۱۲–۲۰۱۵) و بنویدس (۲۰۱۱). گردآوری‌شده توسط نویسندگان.

شکل ۷.۶ تکامل اهمیت انتقال‌های منابع مالی از اکوپترول در کل درآمد دولت مرکزی را نشان می‌دهد. در سال ۲۰۱۳، کل درآمد نزدیک به ۶۴ میلیارد دلار بود، که ۱۰.۹ میلیارد دلار آن از اکوپترول بود. این بدان معناست که شرکت نفتی ۱۷.۱٪ از درآمدی که توسط دولت مرکزی تصاحب شد را تولید کرد. در نتیجه، مشخص است که هزینه‌های عمومی در کلمبیا به شدت به بخش نفت وابسته است. این نگران‌کننده است زیرا قیمت‌های بین‌المللی کاهش یافته، ذخایر نفت شناخته‌شده پایین است و انتظار اکتشافات جدید کم است.

شکل ۷.۶ :درآمد دولت مرکزی ناشی از اکوپترول)میلیون دلار آمریکا(



.منبع: اکوپترول (۲۰۱۲–۲۰۱۵) و بنویدس (۲۰۱۱). گردآوری‌شده توسط نویسندگان

اگر پایداری درآمد حاصل از نفت قابل تردید باشد، باید توجه داشت که بخش معدن در کلمبیا به لطف سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در حال رشد است. در نتیجه، درآمدهای دولت از رویالتی‌ها و مالیات‌های این بخش نیز به منابع مهمی برای تأمین مالی بخش عمومی تبدیل شده‌اند و همچنین تأثیر مثبتی بر تراز پرداخت‌ها (از طریق صادرات و جریان‌های ورودی سرمایه) دارند.

نتیجه‌گیری

در حالی که در طول قرن بیستم اپیزودهایی از ملی گرایی نفتی قطعاً رخ داد و در تحرکات اتحادیه‌ای و بحث‌های سیاسی منعکس شد، این واقعیت‌ها به پذیرش سیاست‌هایی که سرمایه‌گذاری خارجی در این بخش را تهدید کند، همان‌طور که در دیگر کشورهای منطقه رخ داد، منجر نشد. استفاده از «قراردادهای مشارکتی» بین شرکت‌های دولتی و خصوصی یک راه‌حل سیاسی بود که تا حدی پیش رفت و اکتشاف هیدروکربن‌ها را در کلمبیا تسهیل کرد، اگرچه این ترتیب در نهایت از کارایی خود فراتر رفت.

در حال حاضر، با تنها هفت سال ذخیره نفت باقی‌مانده و با توجه به اهمیت هیدروکربن‌ها برای خزانه دولت، کلمبیا در معرض خطر یک بحران انرژی و اقتصادی

قرار دارد. مشخص است که رشد پایدار تولید ناخالص داخلی کلمبیا در حال حاضر به بخش معدن و انرژی وابسته است. بدون تعهد افزایش‌یافته به اکتشاف که منجر به کشف ذخایر جدید شود، اقتصاد کلمبیا در معرض خطر کاهش رشد اقتصادی در آینده نزدیک است. نشانه‌های سختی اقتصادی از قبل در سال ۲۰۱۵ به دلیل افت قیمت‌های نفت ظاهر شده بود.

از سوی دیگر، شکنندگی مالی[۱۲۴] ناشی از کمیابی نفت ممکن است نیازمند افزایش مالیات‌ها، کاهش هزینه‌های عمومی و قطع برنامه‌های اجتماعی و یارانه‌ها توسط دولت باشد. به دلیل پیش‌بینی کاهش درآمد از اکوپترول، در سال ۲۰۱۵ دولت ملی با افزایش سایر مالیات‌ها واکنش نشان داد . مالیات‌های بالاتر و کاهش هزینه‌ها ممکن است به بدتر شدن بحران اقتصادی منجر شود، در حالی که کاهش هزینه‌های اجتماعی ممکن است در آینده به ناآرامی‌های اجتماعی دامن بزند. کاهش درآمد دولت مرکزی از اکوپترول (تخمین زده‌شده برای سال ۲۰۱۶ به ۲۰.۰ میلیارد پزوی کلمبیا ۷,۳۰۰ میلیون دلار آمریکا در ژوئیه ۲۰۱۵) به دولت نشان داده است که نیاز به یک اصلاح مالیاتی جدید برای افزایش درآمد از مالیات بر درآمد پرداخت‌شده توسط افراد یا افزایش مالیات بر ارزش افزوده وجود دارد. برای این منظور، دولت کمیسیونی از کارشناسان ایجاد کرد که باید پیشنهادات خود برای اصلاح کد مالیاتی را در سال ۲۰۱۶ ارائه دهند.

کلمبیا باید سرمایه‌گذاری خصوصی، چه داخلی و چه خارجی، را به اکتشاف نفت جذب کند و همچنین ظرفیت اکوپترول برای سرمایه‌گذاری را تقویت کند. در دو دور آخر مزایده قراردادها در سال ۲۰۱۴، ANH تعداد ۹۵ منطقه را برای اکتشاف نفت باز کرد، اما تنها ۲۷ پیشنهاد دریافت کرد که پذیرفته شدند. سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی دیگر به مشوق‌های ارائه‌شده توسط کلمبیا پاسخ نمی‌دهند و در عوض به بازار مکزیک و دیگر کشورها با چشم‌اندازهای بهتر و محدودیت‌های زیست‌محیطی، اجتماعی و امنیتی کمتر نگاه می‌کنند. در بخش معدن علاوه بر چالشهای خاص معدن‌کاری غیرقانونی و آسیب‌های زیست‌محیطی مشکلات و محدودیت‌های مشابهی وجود دارد. اگرچه این امر برای کلمبیایی‌ها محبوب نخواهد بود، این وضعیت جدی ممکن است نیازمند کاهش

---

[۱۲۴] fiscal fragility

بیشتر مالیات دولتی، بازنگری در فرآیندهای موجود برای صدور مجوزهای زیست‌محیطی و مشورت با جوامع محلی، و همچنین اولویت‌بندی دفاع فیزیکی از چاه‌ها و خطوط لوله نفت باشد.

فصل هشتم: موج جدید اصلاحات بازار در مکزیک و صنایع استخراجی آن

خوان کارلوس مورنو-برید و آلیسیا پویانا[۱۲۵]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- اصلاح اقتصاد مکزیک از طریق آزاد سازی بازار
- موج جدید اصلاحات ساختاری برای صنایع استخراجی (۲۰۱۸–۲۰۱۳)
- نتیجه‌گیری

[۱۲۵] Juan Carlos Moreno-Brid and Alicia Puyana

مقدمه

درک اقتصاد مکزیک بدون در نظر گرفتن نقش محوری معدن‌کاری در دوره استعماری و حتی در فرآیند هویت بخشی ملی[۱۲۶] از قرن نوزدهم تا نیمه اول قرن بیستم غیرممکن است. در طول این دوره، معدن‌کاری بخش عمده‌ای از صادرات و سرمایه‌گذاری را تشکیل می‌داد و کلید قدرت سیاسی بود. بازدید از مرکز شهر مکزیکو سیتی یا شهرهای قدیمی مانند تاکسکو، گوآناخوآتو، یا زاکاتکاس که در دوران استعماری و پسا استعماری توسعه یافتند نگاهی اجمالی به ثروت عظیمی که توسط اسپانیایی‌ها و کریویوس (افراد با تبار اسپانیایی متولدشده در مستعمرات) از طریق بهره‌برداری از منابع معدنی نیو اسپین (مکزیک استعماری) و نیروی کار بومی و برده ها قابل تامل است. علاوه بر این، و با توجه به موضوع اصلی این مجموعه، قدرت امپراتوری اسپانیا به میزان قابل توجهی از نظر مالی بر پایه «ال کینتو رئال»[۱۲۷] (پنجمین پادشاهی) بنا شده بود؛ مالیاتی ۲۰ درصدی که بر طلا و نقره استخراج‌شده از مستعمرات آمریکایی آن زمان اعمال می‌شد.

در ادامه، صنایع استخراجی برای مدت کوتاهی در نیمه دوم قرن بیستم از نظر صادرات و تولید در مکزیک جایگاه خود را از دست دادند. در سال ۱۹۷۶، این وضعیت با اعلام کشف ذخایر عظیم نفتی در میدان کانتارل[۱۲۸] تغییر کرد. منابع نفتی تازه کشف‌شده به دولت اجازه داد تا برنامه صنعتی‌سازی جاه‌طلبانه‌ای را راه‌اندازی کند که بخش قابل توجهی از آن با وام‌هایی از جامعه بانکی بین‌المللی تأمین مالی شد، وام‌هایی که از ذخایر نفتی به‌عنوان وثیقه ضمنی استفاده می‌کردند.

در آن زمان که به نظر می‌رسید محدودیت های خارجی بر رشد اقتصادی مکزیک برداشته شده است، به‌طور پارادوکسیکال گامی کلیدی در مسیر وابستگی مالی ناپایدار و در نهایت ناموفق مکزیک به نفت بود. تا سال ۱۹۸۰، نفت ۶۷ درصد از کل صادرات مکزیک را تشکیل می‌داد و ۷۸ درصد از درآمدهای بخش عمومی را تأمین می‌کرد و همچنین به‌عنوان وثیقه برای افزایش بدهی خارجی عمل می‌کرد. به‌طور طبیعی، متغیرهای

---

[۱۲۶] nation-building process
[۱۲۷] El Quinto Real’
[۱۲۸] Cantarell

اصلی اقتصاد کلان مکزیک رشد تولید ناخالص داخلی، نرخ ارز، صادرات، تراز پرداخت‌ها، و مهم‌تر از همه، پایداری مالی به‌طور فزاینده‌ای به نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی وابسته شدند .

رونق نفتی در سال ۱۹۸۲ به‌طور ناگهانی پایان یافت و باعث نکول بدهی دولتی و بحران تراز پرداخت‌ها شد. در پاسخ، رئیس‌جمهور د لا مادرید (۱۹۸۸–۱۹۸۲) مجموعه‌ای از اصلاحات جاه‌طلبانه را برای باز کردن بازارهای داخلی مکزیک و کاهش مداخله دولت در اقتصاد آغاز کرد. هدف این بود که نیروهای بازار، سرمایه‌گذاری خصوصی و صادرات غیرنفتی به‌عنوان موتورهای جدید رشد ترویج شوند. منطق وی این بود که حمایت‌گرایی و مداخله بیش از حد دولت در اقتصاد، ثبات را تضعیف کرده، رقابت‌پذیری را کاهش داده و پتانسیل رشد را محدود کرده بود .

این اصلاحات مکزیک را به یکی از بازترین اقتصادهای بزرگ جهان تبدیل کرد و ساختار تولیدی و تجاری آن را تا آغاز قرن بیست‌ویکم تغییر داد. صادرات از ۶ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۸۰ به ۱۰ درصد در اوایل دهه ۱۹۹۰ و بیش از ۳۰ درصد در دهه ۲۰۰۰ افزایش یافت. ترکیب آنها نیز تغییر کرد، به‌طوری که سهم نفت در صادرات از ۸۰ درصد در سال ۱۹۸۲ به ۹.۲ درصد در سال ۲۰۰۰ سقوط کرد، در حالی که صادرات محصولات تولیدی به ۹۱ درصد گسترش یافت. از آن زمان به دلیل رونق کالاها، صادرات انرژی دوباره افزایش یافت و در سال ۲۰۰۸ به ۱۷ درصد رسید، اما پس از آن به دلیل کاهش قیمت‌ها پس از سال ۲۰۰۹، به ۱۰.۸ درصد در سال ۲۰۱۴ کاهش یافت. در مقابل، معدن‌کاری همچنان نقش نسبتاً ناچیزی در کل صادرات مکزیک داشت. در سال ۲۰۰۰، تنها ۰.۲۳ درصد، در سال ۲۰۰۸، ۰.۶۶ درصد، و در سال ۲۰۱۴، ۱.۲۷ درصد از صادرات را تشکیل می‌داد.

با مطالعه آمار تجاری، تا سال ۲۰۰۰، سهم صنعت نفت در تولید ناخالص داخلی اسمی ۴.۱ درصد و سهم صنعت معدن ۰.۵ درصد بود. در سال ۲۰۰۸، در اوج رونق کالاها، این ارقام به ترتیب ۷.۹ درصد و ۰.۷ درصد رسید. تا سال ۲۰۱۴، صنعت نفت ۵.۳ درصد و معدن تنها ۱.۱ درصد را تشکیل می‌داد . در هر دو بخش، مشارکت مستقیم آنها در اشتغال نیز نسبتاً اندک بود. به‌وضوح مکزیک، دست‌کم برای دهه‌ها، یک اقتصاد استخراجی به معنای کلاسیک این اصطلاح نبوده و نیست.

موفقیت اصلاحات بازار در تغییر ساختار تجاری و تولیدی مکزیک در دهه ۱۹۹۰ و تثبیت مسیر تورم پایین، با کاهش چشمگیر در مشارکت درآمدهای نفتی در درآمد بخش عمومی همراه نبود. در واقع، از نظر مالی، این اصلاحات کوتاه‌بینانه بودند و وضعیت را بدتر کردند. آنها تنها کسری بودجه را از طریق کاهش هزینه‌ها، عمدتاً سرمایه‌گذاری عمومی و تعطیلی یا خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی کاهش دادند و نه از طریق افزایش درآمدها، بنابراین اصلاحات مالیاتی را از دستور کار خارج کردند. مکزیک از کسری مالی ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۸۲ به مازاد مالی در سال‌های ۱۹۹۴–۱۹۹۱ رسید. از آن زمان، کسری مالی هرگز از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی فراتر نرفته است
.

با این حال تا سال ۲۰۱۴، درآمدهای مرتبط با نفت ۳۰ درصد یا بیشتر از کل درآمد مالی مکزیک را تشکیل می‌دادند. این وابستگی به نفت تا حدی به این دلیل است که دولت مکزیک، از طریق شرکت نفتی خود، پترولئوس مکزیکانوس (PEMEX)، انحصار استخراج و پالایش نفت و همچنین فروش بنزین، دیزل و سایر سوخت‌ها را در اختیار دارد. این نتیجه یک توافق مالی طولانی‌مدت است که با ناتوانی (یا عدم تمایل) دولت به اجرای اصلاحات مالیاتی قابل توجه، به دلیل مخالفت سیستماتیک طبقات حاکم با پرداخت مالیات، مشخص می‌شود. به‌طور طبیعی، تمام فعالیت‌های استخراجی غیرنفتی که در مکزیک با نبود تقریباً کامل شرکت‌های دولتی مشخص می‌شوند از مالیات سنگین معاف بوده‌اند.

در مقابل این تجربه، در طول رونق اخیر کالاها (۲۰۰۸–۲۰۰۳)، کشورهای غنی از مواد معدنی و انرژی در آمریکای جنوبی تغییرات نظارتی و مالیاتی را برای افزایش سهم دولت از مازاد فعالیت‌های استخراجی اعمال کردند. در مکزیک، دولت پنیا نیتو (۲۰۱۸–۲۰۱۲) ً بسته‌ای جاه‌طلبانه از اصلاحات بازار را ارائه کرد که شامل ابتکاری برای باز کردن تمام فعالیت‌هایPEMEX PEMEX به بخش خصوصی و پیشنهادی برای افزایش مالیات‌ها و پرداخت‌های امتیازی در فعالیت‌های معدنی است. این اصلاحات، که در سال‌های ۲۰۱۴–۲۰۱۳ توسط کنگره تصویب شد، گامی دیگر در مسیر آزاد سازی بازار بود که توسط د لا مادرید در سال ۱۹۸۶ آغاز شد تا دولت را به نفع بازار عقب براند .

در ظاهر، این ابتکارات دو هدف کوتاه‌مدت دیگر دارند. نخست، اصلاح بخش نفت به دنبال توقف یا معکوس کردن کاهش تولید نفت با پایان دادن به انحصار PEMEX و گشایش صنعت به روی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و فناوری‌های مدرن . فرض بر این است که وقتی تازه‌واردها تولید نفت را افزایش دهند، درآمدهای مالی به‌طور قابل توجهی افزایش خواهد یافت، اگرچه آنها به همان سطح «مصادره‌ای» که PEMEX متحمل کرده بود، مالیات‌بندی نخواهند شد. دوم، اصلاح بخش معدن، به‌عنوان بخشی از یک بسته مالیاتی بزرگ‌تر، به منظور جذب سهم بیشتری از رانتهای معدنی از سرمایه‌گذاری‌های خصوصی موجود و آینده برای دولت و مشابه اصلاحاتی که خیلی زودتر در اوج رونق کالاها در آمریکای جنوبی اجرا شدند.

بخش باقی‌مانده این فصل به‌صورت زیر سازمان‌دهی شده است. ابتدا، اصلاحات کلیدی بازار در مکزیک در پی بحران نفتی و مالی نیمه اول دهه ۱۹۸۰، از جمله راه‌اندازی توافق‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا)، بررسی می‌شود. دوم، عملکرد اقتصاد کلان مکزیک تا سال ۲۰۱۲ را بررسی کرده و چالش‌های ساختاری کلیدی را که اقتصاد مکزیک با آن مواجه بوده و کماکان درگیر است با نرخهای رشد بلندمدت ارزیابی میکنیم. در پایان، تحلیلی از موج جدید اصلاحات بازار که توسط رئیس‌جمهور پنیا نیتو اعمال شد، با تأکید ویژه بر جنبه‌هایی که بر صنایع نفت و معدن تأثیر می‌گذارند، ارائه می‌شود.

اصلاح اقتصاد مکزیک از طریق آزاد سازی بازار

از رونق و رکود به رشد کند و بخش عمومی وابسته به نفت

آزاد سازی تجارت به‌عنوان بخشی از اصلاحات بازار در پاسخ به بحران شدید اوایل دهه ۱۹۸۰ در مکزیک اجرا شد. مرحله اول آن حذف یک‌جانبه موانع تجاری بود و در سال ۱۹۹۳ با امضای توافق‌نامه تجارت آزاد آمریکای شمالی (نفتا) بین مکزیک، ایالات متحده و کانادا به پایان رسید که تعرفه‌ها و موانع غیرتعرفه‌ای بر تجارت، جریان‌های سرمایه و سرمایه‌گذاری خارجی در منطقه ایجادی را کاهش داد. همچنین باید توجه داشت که در سال ۱۹۹۲، مکزیک قانون اساسی خود را اصلاح کرد تا وضعیت حقوقی اِخیدو (زمین‌های اشتراکی) را تغییر دهد و اجازه رانت فروش این زمین‌ها را بدهد. این

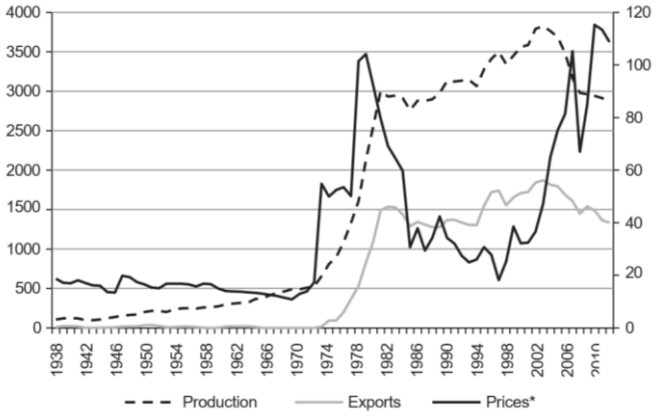
تغییر نظارتی برای گسترش آینده فعالیت‌های معدنی اهمیت زیادی داشت. برای دولت مکزیک، نفتا ابزار کلیدی در تثبیت دستور کار جدید توسعه بود و لنگر قانونی الزام‌آور و محدودکننده بین‌المللی را فراهم کرد که آزاد سازی تجارت را غیرقابل بازگشت می‌کرد (مورنو–برید و همکاران، ۲۰۰۵؛ مورنو–برید و رُس، ۲۰۰۹).

مذاکرات نفتا به موضوع رفع مقررات بخش نفت مکزیک پرداخت تحت این معاهده، اعطای یارانه‌های انرژی به تولید صنعتی تحت این معاهده غیرقابل قبول شد و در نتیجه، PEMEX دیگر محور مالی استراتژی صنعتی‌سازی گسترده‌تر نبود. محدودیت‌های سختی بر ظرفیت قانونی این شرکت دولتی برای استفاده از منابع مالی خود برای مدرن‌سازی یا گسترش سرمایه فیزیکی‌اش اعمال شد. این محدودیت اثر تدریجی کاهش سرمایه‌گذاری‌های خود در اکتشاف، حفاری، استخراج، پالایش و حتی تحقیق و توسعه داشت.

مسیر رشد کند همراه با شکنندگی مالی که مکزیک در این سال‌ها دنبال کرد، اثرات منفی مهمی بر صنعت نفت داشت و واپس گرایی آن را افزایش داد و در نتیجه، آسیب‌پذیری کل اقتصاد ملی را بالا برد. در واقع، پس از رکود نفتی سال ۱۹۸۲، دولت تصمیم گرفت کنترل PEMEX بر استفاده از درآمدهای نفتی را سلب کند. از طریق ترکیبی از مالیات‌ها، حقوق، عوارض، قوانین و مقررات، PEMEX مجبور شد تقریباً تمام درآمدهای خود را به وزارت دارایی هدایت کند. علاوه بر این، از سال ۲۰۰۰، بدهی PEMEX به‌طور قابل توجهی افزایش یافت، اما عملاً هیچ تأثیری بر سرمایه‌گذاری‌های آن نداشت. رژیم مالیاتی ویژه‌ای که بر PEMEX حاکم بود، به دولت فدرال اجازه داد رانت را تصاحب کند و از آن برای تأمین مالی هزینه‌های عمومی در فعالیت‌های دیگر استفاده کند. تصمیم دولت به محدود کردن شدید ظرفیت سرمایه‌گذاری PEMEX، پایداری بلندمدت آن را تضعیف کرد.

همان‌طور که شکل ۸.۱ نشان می‌دهد، تولید نفت در دهه ۱۹۷۰ به سرعت افزایش یافت، در سال ۱۹۸۱ شتاب خود را از دست داد و در نهایت در سال ۲۰۰۵، زمانی که استخراج از میدان‌های نفتی کانتارل به اوج خود رسید، شروع به کاهش کرد. این کاهش ادامه یافته و با توجه به نقش کلیدی درآمدهای نفتی در درآمد بخش عمومی، چالشی میان‌مدت برای پایداری مالی دولت مکزیک ایجاد کرده است.

شکل ۸.۱ :مکزیک :تولید، صادرات و قیمت‌های جهانی نفت، ۱۹۳۸–۲۰۱۴



منبع: پویانا، آ. (۲۰۱۵).
توجه: تولید و صادرات بر حسب هزار بشکه در روز (محور چپ)؛ قیمت‌های جهانی بر حسب دلار ثابت ۲۰۱۲ آمریکا به ازای هر بشکه (محور راست).

در اصل، PEMEX از دهه ۱۹۹۰ به گاوی شیرده برای دولت تبدیل شد و درآمدهای خود را به وزارت دارایی هدایت کرد، جایی که به‌طور فزاینده‌ای تأمین هزینه‌های جاری دولت را پرداخت می‌کرد. در این فرآیند، توجه اندکی به پایداری بلندمدت PEMEX در بازار جهانی کمتر توجه شد. به یاد آورید که در دهه ۱۹۹۰ اصلاحات قانونی برای تغییر وضعیت حقوقی PEMEX انجام شد: انحصار آن بر تجاری‌سازی گاز شکسته شد؛ قیمت بین‌المللی نفت به‌عنوان مرجع کلیدی برای قیمت‌گذاری در بازار داخلی معرفی شد؛ بخش‌هایی از صنعت پتروشیمی خصوصی‌سازی شدند؛ یارانه‌های انرژی برای مصرف صنعتی کاهش یافتند؛ و سرمایه‌گذاری خصوصی در توزیع برق، واردات گاز و ساخت خطوط لوله گاز مجاز شد (پویانا، ۲۰۰۸). همان‌طور که جدول ۸.۱ نشان می‌دهد، بین سال‌های ۱۹۸۳ و اواخر دهه ۱۹۹۰، دولت فدرال عملاً تمام سودهای PEMEX را از طریق مالیات گرفت. در سال‌های اخیر، میزان مالیات‌های پرداخت‌شده توسط PEMEX به‌طور قابل توجهی از سودهای آن فراتر رفته و ترازنامه آن را عمیقاً به ضرر کشانده است.

ایالات متحده معتقد بود که نفتا نیازمند یک بازار مشترک و یکپارچه نفت و گاز برای تضمین امنیت انرژی برای سه امضاکننده است. در مقابل، مکزیک تا سالهای اخیر استدلال می‌کرد که حفظ مالکیت انحصاری دولت بر منابع نفتی به‌عنوان ستون امنیت ملی در مسائل انرژی ضروری است. از نظر تاریخی، مکزیک همیشه در برابر فشارها برای لیبرالیزه

کردن صنعت نفت خود مقاومت کرده و PEMEX را به‌عنوان انحصار در تمام فعالیت‌های بالادستی نفت حفظ کرده است. حتی زمانی که مکزیک در دهه ۱۹۹۰ به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) پیوست، به دلیل الزامات این سازمان در مورد خصوصی‌سازی بخش انرژی، از عضویت در آژانس بین‌المللی انرژی (IEA) خودداری کرد (پویانا، ۲۰۰۶).

پاکتو پور مکزیکو[۱۲۹] و موج جدید اصلاحات بازار

در اولین روز کاری خود در سال ۲۰۱۳، رئیس‌جمهور پنیا نیتو و رهبران سه حزب سیاسی اصلی – حزب انقلابی نهادی (PRI)، حزب اقدام ملی (PAN)، و حزب انقلاب دموکراتیک (PRD) – به‌طور عمومی «پاکتو پور مکزیکو» را راه‌اندازی کردند؛ توافقی رسمی برای اجرای مجموعه‌ای از اصلاحات جاه‌طلبانه در حوزه‌های کلیدی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مکزیک. این توافق فهرستی از اقدامات را برای انجام در طول دوره شش‌ساله دولت پنیا نیتو (۲۰۱۲–۲۰۱۸) تعیین کرد که به گفته خودش، با دیدگاهی بلندمدت برای تضمین استاندارد زندگی خوب برای همه مکزیکی‌ها و تضمین آزادی و امنیت شخصی آنها بود (مکزیک، ۲۰۱۲).

پاکتو یک اقدام سیاسی بزرگ و عمدتاً مورد استقبال در مکزیک بود. پس از دوازده سال یا بیشتر با همکاری اندک بین احزاب سیاسی کلیدی در هر موضوع مهمی، این نشان داد که سه حزب می‌توانند بر روی یک دستور کار مشترک برای توسعه بلندمدت توافق کنند. این دستور کار شامل اصلاحات عمده در حوزه‌های بحث‌برانگیز سیاست اقتصادی بود. در عمل، پاکتو موفقیت‌آمیز بود، زیرا اصلاحات کلان مالی، مالیاتی، انرژی، مخابرات و آموزشی در سال‌های ۲۰۱۴–۲۰۱۳ و همچنین قوانین ثانویه (آیین‌نامه‌ها) و تغییرات نظارتی لازم برای اجرای آنها توسط کنگره تصویب شدند، با این حال، این دستور کار با بروز اختلافات بین احزاب در مورد برخی از اصلاحات کلیدی و قطبی‌تر شدن مواضع آنها شتاب خود را از دست داد. در ماه‌های اولیه سال ۲۰۱۴، در میانه مذاکرات بر سر اصلاح انرژی، PRD از پاکتو خارج شد، اگرچه این اصلاحات با آرای PRI و PAN

[۱۲۹] The Pacto por México

تصویب شد. مدت کوتاهی بعد، PAN نیز در میانه یک مبارزه سیاسی تلخ بر سر انتخاب رهبر جدید، پاکتو را ترک کرد و آن را تا نیمه دوم سال ۲۰۱۴ بی‌اثر کرد.

جدول ۸.۱: پمکس(PEMEX): کشتن غاز طلایی؟ مالیات بر سود و درآمد پمکس

شرح	ردیف	۱۹۸۳	۱۹۸۵	۱۹۸۸	۱۹۹۰	۱۹۹۳
قیمت واقعی نفت مکزیک (دلار آمریکا/بشکه)	۱	۵۹.۹	۵۳.۱	۲۳.۴	۳۳.۰	۲۰.۶
قیمت برنامه‌ریزی‌شده نفت مکزیک (دلار آمریکا/بشکه)	۲	۲۶.۴	۲۵.۳	۱۲.۲	۱۹.۱	۱۳.۲
تفاوت بین قیمت‌های واقعی و برنامه‌ریزی‌شده	۳	۳۳.۴	۲۷.۸	۱۱.۱	۱۳.۹	۷.۴
کل درآمد پمکس*	۴	۲۰.۹	۲۲.۷	۱۳.۴	۱۹.۳	۲۵.۹
بدهی پمکس به‌عنوان درصد دارایی‌های پمکس	۵	۵۷.۲	۴۸.۵	۳۸.۲	۲۴.۰	۲۹.۶
سود پمکس قبل از مالیات*	۶	۸.۲	۱۱.۳	۵.۹	۱۱.۴	۱۵.۲
مالیات‌های فدرال بر پمکس*	۷	۸.۲	۱۱.۳	۵.۸	۹.۷	۱۳.۶
سود پمکس پس از مالیات*	۸	۰.۰	۰.۰	۰.۰	۱.۷	۱.۶
مالیات‌ها به‌عنوان درصد کل درآمد پمکس	۹	۳۹.۴	۴۹.۷	۴۳.۴	۵۰.۵	۵۲.۸
مالیات‌ها به‌عنوان درصد سود قبل از مالیات پمکس	۱۰	۹۹.۷	۹۹.۸	۹۹.۶	۸۵.۵	۸۹.۷

ادامهٔ جدول

شرح	ردیف	۲۰۰۰	۲۰۰۴	۲۰۰۸	۲۰۰۹
قیمت واقعی نفت مکزیک (دلار آمریکا/بشکه)	۱	۲۴.۶	۳۱.۱	۸۴.۴	۵۷.۴
قیمت برنامه‌ریزی‌شده نفت مکزیک (دلار آمریکا/بشکه)	۲	۱۵.۵	۲۹.۳	۴۶.۶	۸۰.۳
تفاوت بین قیمت‌های واقعی و برنامه‌ریزی‌شده	۳	۹.۱	۱.۸	۳۷.۸	-۲۲.۹
کل درآمد پمکس*	۴	۴۸.۸	۶۸.۷	۱۱۷.۲	۷۹.۷

شرح	ردیف	۲۰۰۰	۲۰۰۴	۲۰۰۸	۲۰۰۹
بدهی پمکس به‌عنوان درصد دارایی‌های پمکس	۵	۷۱.۱	۹۶.۹	۹۷.۸	۱۰۵.۰
سود پمکس قبل از مالیات*	۶	۲۸.۹	۴۰.۸	۶۵.۹	۳۳.۱
مالیات‌های فدرال بر پمکس*	۷	۳۰.۶	۴۱.۵	۶۸.۰	۴۰.۰
سود پمکس پس از مالیات*	۸	−۱.۷	−۰.۷	−۲.۱	−۶.۹
مالیات‌ها به‌عنوان درصد کل درآمد پمکس	۹	۶۲.۷	۶۰.۴	۵۸.۱	۵۰.۲
مالیات‌ها به‌عنوان درصد سود قبل از مالیات پمکس	۱۰	۱۰۵.۹	۱۰۱.۷	۱۰۳.۲	۱۲۰.۹

ادامهٔ جدول

شرح	ردیف	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳**
قیمت واقعی نفت مکزیک (دلار آمریکا/بشکه)	۱	۷۲.۵	۱۰۱.۱	۱۰۱.۸	۱۰۰.۴
قیمت برنامه‌ریزی‌شده نفت مکزیک (دلار آمریکا/بشکه)	۲	۵۳.۹	۶۳.۰	۸۴.۹	۸۶.۰
تفاوت بین قیمت‌های واقعی و برنامه‌ریزی‌شده	۳	۱۸.۶	۳۸.۱	۱۶.۹	۱۴.۴
کل درآمد پمکس*	۴	۱۰۰.۷	۱۲۳.۸	۱۲۴.۲	۹۲.۷
بدهی پمکس به‌عنوان درصد دارایی‌های پمکس	۵	۱۰۸.۰	۹۴.۸	۱۱۳.۴	۱۱۷.۸
سود پمکس قبل از مالیات*	۶	۴۹.۱	۵۶.۱	۶۹.۶	۴۳.۵
مالیات‌های فدرال بر پمکس*	۷	۵۱.۴	۶۹.۶	۶۸.۱	۵۰.۹
سود پمکس پس از مالیات*	۸	−۲.۳	−۱۳.۵	۱.۵	−۷.۴
مالیات‌ها به‌عنوان درصد کل درآمد پمکس	۹	۵۱.۰	۵۶.۲	۵۴.۸	۵۴.۹
مالیات‌ها به‌عنوان درصد سود قبل از مالیات پمکس	۱۰	۱۰۴.۶	۱۲۴.۱	۹۷.۸	۱۱۷.۱

منبع: گردآوری‌شده توسط نویسندگان، بر اساس INEGI، ۱۹۹۳، ۹۲۱۹۸۷–؛ Presidencia de la República، ۲۰۱۲، ۲۰۱۰، ۲۰۰۵؛ و PEMEX، سال‌های مختلف.

یادداشت‌ها:

ارقام بر حسب میلیون دلار آمریکا.

** ارقام موقت (تخمینی).

شایان ذکر است که پاکتو تا زمان از بین رفتن و فروپاشی، هدف PRI را برآورده کرده بود: کسب تأیید چندحزبی برای اجرای موج جدیدی از اصلاحات بازار. به گفته دولت، انتظار می‌رود که این اصلاحات رشد اقتصاد مکزیک را در آینده نزدیک به نرخ سالانه ۴ تا ۵ درصد افزایش دهد، که با رقابت‌پذیری احیاشده مبتنی بر هزینه‌های انرژی پایین‌تر و بازگشت سرمایه‌گذاری عمومی، خصوصی و خارجی تقویت خواهد شد. برای تحقق چنین سناریوی خوش‌بینانه‌ای، اصلاحات، به‌ویژه در بخش انرژی، باید محدودیت‌های الزام‌آور بر مسیر توسعه مکزیک را برطرف کنند.

موج جدید اصلاحات ساختاری برای صنایع استخراجی (۲۰۱۸–۲۰۱۳)

اصلاحات بخش نفت و انرژی

در حال حاضر، بخش انرژی مکزیک با چندین چالش حیاتی مواجه است. واردات گاز طبیعی در ۱۵ سال گذشته افزایش چشمگیری داشته، اما گسترش ناکافی سیستم خطوط لوله ملی منجر به گلوگاه‌های عرضه شده است. مصرف انرژی، به‌ویژه بنزین، به‌صورت وابسته و ناکارآمد به شدت یارانه ها وابسته است. حدود دو میلیون نفر بدون دسترسی به برق هستند که در روستاهای کوچک و دورافتاده قرار دارند. کمیسیون فدرال برق (CFE)[۱۳۰]، شرکت دولتی مسئول تأمین برق در سراسر کشور، با مشکلات مهمی از جمله دشواری‌های مالی، نرخ‌های برق غیررقابتی نسبت به شرکای تجاری اصلی (ایالات متحده و کانادا)، اتلاف بالای انرژی ، کیفیت خدمات پایین و سهم بسیار پایین برق تولیدشده از طریق منابع تجدیدپذیر مواجه است. به‌طور بالقوه، مکزیک ذخایر بزرگ شیل دارد، اما

[۱۳۰] Federal Electricity Commission

استخراج آنها چالش برانگیز است و هنوز چارچوب نظارتی مناسبی برای این کار وجود ندارد.

در صنعت نفت، استخراج و ذخایر سال‌هاست که در حال کاهش هستند، در حالی که در یک باتلاق نهادی گرفتار شده‌اند، جایی که از یک سو، مجموعه‌ای از قوانین اساسی مالکیت و مشارکت خارجی در اکتشاف و بهره‌برداری از منابع هیدروکربنی کشور را محدود می‌کنند، و از سوی دیگر، توانایی PEMEX برای اکتشاف، سرمایه‌گذاری و توسعه عملیات به شدت توسط تصاحب سودهای آن توسط دولت و محدودیت‌های قانونی بر دسترسی به منابع مالی داخلی یا خارجی محدود شده است. در نتیجه، برای دهه‌ها، PEMEX با مشکلات بزرگی در بهبود بهره‌وری خود به دلیل کمبود سرمایه‌گذاری، کاهش فعالیت‌های تحقیق و توسعه، و اتحادیه تجاری قدرتمندی که نسبت به تغییر مقاومت می‌کند، مواجه بوده است.

بنابراین، جای تعجب نیست که پاکتو پور مکزیکو در سال‌های ۲۰۱۳–۲۰۱۴ توجه ویژه‌ای به بخش نفت و انرژی داشت. در حالی که تعهد خود به «مالکیت هیدروکربن‌ها توسط ملت» را تکرار کرد، دولت همچنین نیت خود را برای تبدیل PEMEX و CFE به اصطلاح «شرکت‌های تولیدی دولتی» که قادر به فعالیت در محیط‌های رقابتی هستند، اعلام کرد (مکزیک، ۲۰۱۲). این به معنای باز کردن درها به مشارکت بخش خصوصی (چه خارجی و چه داخلی) در اکثر حوزه‌های صنایع نفت، گاز و برق بود که قبلاً ممنوع بودند. این گشایش به‌طور رسمی در دسامبر ۲۰۱۳ با تصویب اصلاحات انرژی و نفت آغاز شد و در سال ۲۰۱۴ با قوانین ثانویه دنبال شد. به‌طور خلاصه، این اصلاح سه ماده کلیدی قانون اساسی مکزیک مربوط به صنایع انرژی را اصلاح کرد:

۱. **اصلاحات ماده ۲۵** مفهوم «شرکت‌های تولیدی دولتی مولد[۱۳۱]» را در حوزه‌های استراتژیک معرفی کرد، که هدف این تقویت این شرکت‌ها، بهبود کارایی، شفافیت و پاسخگویی و معرفی مفهوم پایداری در توسعه صنایع انرژی بود. کنگره اعلام کرد که CFE و PEMEX به زودی باید در رژیم (رقابتی) «شرکت‌های تولیدی دولتی مولد» عمل کنند.

[۱۳۱] productive state enterprise

۲. **اصلاحات ماده ۲۷** به مالکیت دولتی منابع طبیعی اشاره داشت. مشارکت خصوصی در صنعت برق مجاز شد. در نفت، انحصار دولتی پایان یافت و PEMEX می‌تواند (و باید) با شرکت‌های خصوصی قرارداد ببندد، اگرچه تأکید شده است که «هیدروکربن‌ها در زیرزمین متعلق به ملت است».

۳. **اصلاح ماده ۲۸** خواستار ایجاد «صندوق نفت مکزیک برای تثبیت و توسعه» شد که منابع تولیدشده از قراردادهای انرژی را مدیریت و توزیع خواهد کرد.

دولت پنیا نیتو به صراحت اعلام کرد که این اصلاح گامی اولیه برای بهبود رقابت‌پذیری و کارایی بخش انرژی است. امید است که این قانون امکان دستیابی به نرخ جایگزینی ۱۰۰ درصدی ذخایر در نفت و گاز را فراهم کند. هدف دیگر، جذب سرمایه‌گذاری عظیم است. در مجموع، برآوردهای رسمی به افزایش ۱ درصدی در تولید ناخالص داخلی تا سال ۲۰۱۸ و حدود ۲ درصد تا سال ۲۰۲۵ اشاره داشتند. در صورت تحقق، چنین رشدی نزدیک به ۵۰۰,۰۰۰ شغل اضافی در شش سال آینده و افزایش کل ۲.۵ میلیون شغل تا سال ۲۰۲۵ ایجاد خواهد کرد.

صندوق نفت مکزیک برای تثبیت و توسعه (FMPED)[۱۳۲] تمام درآمدهای غیرمالیاتی حاصل از مجوزها و قراردادهای تولید نفت را دریافت و مدیریت خواهد کرد. درآمدهای FMPED بر اساس اولویت‌های زیر توزیع خواهند شد:

۱. پرداخت‌ها برای قراردادها؛

۲. صندوق تثبیت درآمدهای نفتی و صندوق تثبیت درآمد نهادهای فدرال؛

۳. صندوق استخراج هیدروکربن که تحقیقات در مورد هیدروکربن‌ها، پایداری انرژی و مالیات بر نفت را تأمین مالی می‌کند؛

۴. انتقال منابعی معادل حداقل ۴.۷ درصد تولید ناخالص داخلی به خزانه فدرال برای تأمین بودجه مالی فدرال؛

۵. تخصیص منابع به حساب‌های پس‌انداز عمومی بلندمدت، از جمله سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی.

---

[۱۳۲] Mexican Petroleum Fund for Stabilization and Developmen

دولت انتظار دارد که مزایای اضافی شامل بهبود دسترسی به انرژی برای فقیرترین اقشار جامعه، تلاش بیشتر در تحقیق و توسعه و دسترسی بهتر به فناوری‌های جدید باشد. اینکه این مزایا چه زمانی و آیا اصلاً محقق خواهند شد، نامشخص است، به‌ویژه با توجه به شرایط کنونی بازار که با کاهش قابل توجه قیمت بین‌المللی نفت مشخص می‌شود. تا جایی که به نظر می‌رسد قیمت‌های پایین نفت برای مدتی باقی خواهند ماند، برخی از سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی و داخلی در پروژه‌های نفتی که انتظار می‌رفت، به تعویق افتاده یا لغو شده‌اند.

اصلاحات مالیاتی و نظارتی در فعالیت‌های معدنی

برای ارزیابی بهتر تأثیر بین‌المللی این اصلاحات، باید توجه داشت که در حال حاضر مکزیک بازیگری مهم در تعدادی از بازارهای جهانی مواد معدنی و فلزات است. علاوه بر اینکه بزرگ‌ترین تولیدکننده نقره است، در میان ده تولیدکننده برتر طلا، مس، کادمیوم، فلوریت، سلستیت، سرب، و روی قرار دارد. رونق کالاها در سال‌های ۲۰۰۰–۲۰۰۸ شاهد گسترش فوق‌العاده‌ای در معدن‌کاری در مکزیک، همانند دیگر کشورهای غنی از مواد معدنی در آمریکای لاتین بود. ارزش صادرات معدنی در این سال‌ها تقریباً سه برابر شد، اما نه به سرعت نفت که ارزش آن نزدیک به چهار برابر افزایش یافت. با این حال، بحران مالی بین‌المللی اخیر (۲۰۰۹–۲۰۱۰) سایه‌ای طولانی بر تجارت و فعالیت اقتصادی کشور انداخت. در سال ۲۰۰۹، فعالیت صنعت استخراجی به‌طور قابل توجهی کاهش یافت؛ صادرات معدنی ۲۶ درصد و نفت ۴۰ درصد کاهش یافت.

افزایش فعالیت اقتصادی در معدن‌کاری در پانزده سال گذشته همچنین در تعداد امتیازات اعطا شده توسط دولت برای بهره‌برداری بخش خصوصی منعکس شده است. این تعداد در سال ۲۰۰۷ با ۲,۴۲۳ امتیاز، که مساحتی بالغ بر ۸.۴ میلیون هکتار را پوشش می‌داد، به اوج خود رسید؛ قبل از اینکه در سال ۲۰۱۴ به ۸۸۵ امتیاز و ۱.۱ میلیون هکتار کاهش یابد (دبیرخانه حکومتی، ۲۰۱۴). در حالی که ۷۰ درصد از قلمرو ملی دارای زمین‌شناسی مناسب برای معدن‌کاری است، دیگو کینتانا (۲۰۱۴) و پار (۲۰۱۳) تخمین می‌زنند که حداکثر ۲۰ درصد از قلمرو مکزیک تحت امتیاز برای بهره‌برداری خصوصی

است. بنابراین، اجماع وجود دارد که صنعت معدن در مکزیک همچنان پتانسیل رشد قوی دارد.

از نظر نظارتی، مبنای اصلاحات اخیر قانون معدن سال ۱۹۹۲ بود، که در آن مکزیک رژیم ترکیبی از مالیات‌ها و پرداخت‌های امتیازی را بر فعالیت‌های استخراجی غیرنفتی اعمال کرد. این پرداخت‌ها بدون هیچ توجهی به ارزش تولید. ، بر اساس مساحت امتیاز تعیین می‌شدند،جدول ۸.۲ تکامل مالیات بر درآمد و پرداخت‌های امتیازی جمع‌آوری‌شده از معدن‌کاری در سال‌های ۲۰۰۳–۲۰۱۴ را نشان می‌دهد.

بنابراین، میزان جمع‌آوری‌شده توسط مقامات مکزیکی از طریق این پرداخت‌های امتیازی مستقل از تغییرات قیمت‌های معدنی بود. این عمل تاریخی در تضاد کامل با تجربه اخیر کشورهای غنی از مواد معدنی در آمریکای جنوبی بود، که مقررات مالیاتی آنها برای جذب سهم بیشتری از رانتهای ریکاردویی[۱۳۳] تولیدشده در معدن‌کاری هدف‌گذاری شده بودند. همان‌طور که انتظار می‌رفت از طراحی منسوخ‌شده و نرخ مالیات بر درآمد پایین، مکزیک در مقایسه، بخش بسیار ناچیزی از رانتهای تولیدشده در معدن‌کاری را جذب کرد. در دوره ۲۰۰۳–۲۰۱۴، پرداخت‌های امتیازی از ۲ درصد ارزش تولید فراتر نرفتند. با این حال، جمع‌آوری از طریق مالیات بر درآمد بسیار بالاتر بود و بین ۹ تا ۱۸ درصد ارزش تولید نوسان داشت. همان‌طور که جدول ۸.۳ نشان می‌دهد، جمع‌آوری مالیات از صنایع استخراجی همچنان به شدت بر صنعت نفت متمرکز است، و معدن‌کاری تقریباً ۳۰ برابر کمتر مشارکت دارد.

اصلاح مالیاتی تصویب‌شده در سال ۲۰۱۴ تغییرات قابل توجهی در مالیات بر درآمد و پرداخت‌های امتیازی اعمال‌شده بر صنعت معدن معرفی کرد. هدف این بود که دولت بتواند سهم بیشتری از رانت را جذب کند. این اصلاح به این معناست که پرداخت‌های امتیازی اکنون باید متناسب با ارزش تولید باشند، نه مساحت زمین واگذارشده. تغییرات اساسی معرفی‌شده در این اصلاح شامل دو مالیات ۷.۵ درصد و ۰.۵ درصد است که به ترتیب بر معدن‌کاری فلزات و فلزات گران‌بها اعمال می‌شوند. هر دو بر ارزش ناخالص تولید وضع می‌شوند و علاوه بر مالیات بر درآمد استانداردی که بر همه انواع فعالیت‌های

[۱۳۳] Ricardian rents

اقتصادی اعمال می‌شود، معرفی شده‌اند. در این معنا، آنها ممکن است به‌عنوان رویالتی در نظر گرفته شوند. معدن‌کاران کوچک، با فروش سالانه کمتر از ۵۰ میلیون پزو، معاف هستند. جدول ۸.۴ تأثیر این تغییرات بر نرخ‌های مالیاتی منابع در مکزیک را در مقایسه با سایر حوزه‌های قانونی نشان می‌دهد.

جدول ۸.۲: معدن‌کاری: مالیات بر درآمد و حقوق امتیازی نسبت به تولید ناخالص داخلی، ۲۰۰۳–۲۰۱۴

سال	درآمد کل	درآمد مالیاتی معدن‌کاری به GDP	حق امتیازمعدن‌کاری به GDP
۲۰۰۳	۱۲.۷	۱۱.۸	۰.۹
۲۰۰۴	۱۱.۸	۱۰.۹	۰.۹
۲۰۰۵	۱۷.۱	۱۶.۳	۰.۷
۲۰۰۶	۱۵.۸	۱۵.۴	۰.۴
۲۰۰۷	۱۶.۷	۱۶.۲	۰.۵
۲۰۰۸	۱۸.۹	۱۷.۱	۱.۸
۲۰۰۹	۲۰.۴	۱۸.۵	۱.۹
۲۰۱۰	۱۲.۳	۱۰.۹	۱.۴
۲۰۱۱	۱۰.۱	۸.۷	۱.۳
۲۰۱۲	۱۰.۹	۹.۵	۱.۴
۲۰۱۳	۱۴.۸	۱۲.۸	۲.۰
۲۰۱۴*	۱۸.۹	۱۷.۸	۱.۱

منبع: INEGI (سال‌های مختلف) و SHCP (۲۰۱۵).
*ارقام اولیه.

جدول ۸.۳: مکزیک: درآمدهای فدرال بر اساس فعالیت اقتصادی، ۲۰۰۳–۲۰۱۴

	نسبت به تولید ناخالص داخلی (٪)				ترکیب (٪)			
سال	کل	غیرنفتی	نفت	معدن‌کاری	کل	غیرنفتی	نفت	معدن‌کاری
	۱۴.۷۲	۱۱.۱۶	۳.۵۱	۰.۰۵	۱۰۰	۷۵.۸	۲۳.۸	۰.۳
۲۰۰۴	۱۴.۶۱	۱۰.۰۳	۴.۵۲	۰.۰۶	۱۰۰	۶۸.۷	۳۱.۰	۰.۴
۲۰۰۵	۱۴.۹۶	۹.۳۲	۵.۵۴	۰.۱۰	۱۰۰	۶۲.۳	۳۷.۱	۰.۶

	نسبت به تولید ناخالص داخلی (٪)				ترکیب (٪)			
سال	کل	غیرنفتی	نفت	معدن‌کاری	کل	غیرنفتی	نفت	معدن‌کاری
۲۰۰۶	۱۴.۷۹	۹.۱۳	۵.۵۴	۰.۱۲	۱۰۰	۶۱.۷	۳۷.۵	۰.۸
۲۰۰۷	۱۵.۰۱	۱۰.۰۵	۴.۸۳	۰.۱۳	۱۰۰	۶۷.۰	۳۲.۲	۰.۹
۲۰۰۸	۱۰.۴۸	۹.۱۹	۱.۱۴	۰.۱۴	۱۰۰	۸۷.۷	۱۰.۹	۱.۴
۲۰۰۹	۱۶.۵۴	۱۲.۳۵	۴.۰۴	۰.۱۶	۱۰۰	۷۴.۶	۲۴.۴	۱.۰
۲۰۱۰	۱۵.۶۶	۱۰.۷۰	۴.۸۳	۰.۱۳	۱۰۰	۶۸.۳	۳۰.۸	۰.۹
۲۰۱۱	۱۵.۹۵	۹.۹۶	۵.۸۴	۰.۱۵	۱۰۰	۶۲.۵	۳۶.۶	۰.۹
۲۰۱۲	۱۵.۶۹	۹.۶۲	۵.۹۱	۰.۱۶	۱۰۰	۶۱.۳	۳۷.۶	۱.۰
۲۰۱۳	۱۶.۷۷	۱۱.۲۵	۵.۳۴	۰.۱۸	۱۰۰	۶۷.۱	۳۱.۹	۱.۱
۲۰۱۴	۱۶.۹۴	۱۲.۱۵	۴.۵۸	۰.۲۱	۱۰۰	۷۱.۷	۲۷.۰	۱.۲

منبع: INEGI (سال‌های مختلف) و SHCP (۲۰۱۵).

توجه: درآمدهای دولت فدرال، به‌استثنای شرکت‌های بخش عمومی.

جدول ۸.۴: مقایسه رژیم مالیاتی معدن‌کاری مکزیک با سایر حوزه‌های قانونی

	مکزیک قبل از اصلاح مالیاتی، ۲۰۱۳	مکزیک پس از اصلاح مالیاتی	آرژانتین	برزیل	کانادا	شیلی	کلمبیا	پرو
مالیات بر درآمد	حداقل: ۳۰٪	حداقل: ۳۰٪	۳۵٪	۳۴٪	۲۵٪	۲۰٪	۳۳٪	۳۰٪
					حداکثر: ۳۱٪			
مشارکت کارکنان در سودها		۱۰٪						۸٪
EBITDA) درآمد پیش از بهره، مالیات، استهلاک، و کسر(	حداقل: ۰.۰۰٪	۷.۵۰٪	۳٪	۲٪				
فروش	حداقل: ۰.۰۰٪	۰.۵۰٪		۱٪				۱٪
				حداکثر: ۲٪				

	مکزیک قبل از اصلاح مالیاتی، ۲۰۱۳	مکزیک پس از اصلاح مالیاتی	آرژانتین	برزیل	کانادا	شیلی	کلمبیا	پرو
سود پیش از مالیات				۱۳٪	۵٪	۱۶٪		۳٪
				حداکثر: ۱۰٪		حداکثر: ۱۲٪		
سود عملیات معدنی						۰٪		۱٪
						حداکثر: ۱۴٪		حداکثر: ۱۲٪
میانگین بار مالیاتی بر معدن‌کاری (٪ فروش)	۱.۲۰٪	۲.۸۰٪	۱.۲۰٪	۱.۸۰٪	۲.۹۰٪	۲.۰۰٪	۳.۷۰٪	۴.۴۰٪
میانگین بار مالیاتی شامل مشارکت کارکنان در سودها، مالیات بر درآمد و مالیات‌ها و سود سهام (٪ سود مالیاتی)	۳۸.۳۰٪	۴۶.۱٪*	۴۴.۵۰٪	۳۹.۰۰٪	۴۸.۷۰٪	۴۶.۳۰٪	۵۰.۷۰٪	۴۵.۹۰٪

منبع: SHCP (۲۰۱۵).

*بار مالیاتی برای مواد معدنی غیر از طلا، نقره و پلاتین.

معرفی این تغییرات تا حدی پارادوکسیکال است. آنها به‌عنوان ابزار مورد نیاز برای اطمینان از دریافت پاداش منصفانه توسط دولت برای واگذاری حقوق معدنی ارائه شده اند. این امر در زمانی که قیمت‌های بین‌المللی در حال افزایش سریع بودند، مانند دوره ۲۰۰۲–۲۰۰۸، بسیار مفید و قابل توجیه بود. اما این اصلاحات در سال ۲۰۱۴، زمانی که رونق کالاها از اوج خود گذشته و در حال کاهش بود، معرفی و تصویب شد (بانک جهانی، ۲۰۱۵). در مجموع، این گامی کوچک در مسیر درست است، اما با زمان‌بندی اشتباه یعنی خیلی کم، خیلی دیر!

به‌طور غیرمنتظره‌ای، شرکت‌های معدنی به شدت با این اصلاحات مخالفت کرده‌اند. آنها ادعا می‌کنند که سودآوری آنها به شدت تحت تأثیر قرار خواهد گرفت. مطمئناً، سود پس از مالیات کمتر خواهد بود. به نظر ما، با توجه به اینکه رژیم قبلی بسیار سبک بود،

تغییرات معرفی‌شده در این اصلاحات از نظر مالی عادلانه و بسیار مورد استقبال بود. در هر صورت، همان‌طور که جدول ۸.۴ نشان می‌دهد، پس از اصلاحات، بار مالیاتی به‌عنوان نسبتی از درآمدها در معدن‌کاری خیلی بالا نیست (۲.۸ درصد در مقابل ۱.۲ درصد قبل از اصلاح) و کاملاً در محدوده‌ای است که در حوزه‌های قضایی مشابه حاکم است. این امر زمانی صادق است که بار مالیاتی کلی، که شامل مالیات بر درآمد، سود انباشته و سود توزیع‌شده در نظر گرفته شود.

نتیجه‌گیری

به‌طور دقیق، مکزیک یک اقتصاد نفتی یا معدنی نیست، حتی اگر صادرکننده مهمی از نفت و برخی مواد معدنی و فلزات باشد. با این حال، عملکرد بودجه کلان مکزیک به شدت به درآمدهای نفتی وابسته است. در مقابل، معدن‌کاری منبع نسبتاً ناچیزی از درآمدهای بودجه ای در مکزیک بوده است. سیاست‌های معدنی به‌طور سنتی، ظاهراً، بیشتر با ایده تحریک توسعه این بخش، چه توسط سرمایه‌گذاران داخلی و چه خارجی، انگیزه‌مند بوده‌اند. ابتکاراتی اخیراً برای جذب سهم بیشتری دتصویب شده، هرچند به نظر معتدل است، از رانتهای معدنی توسط دولت در اصل مطلوب است. هر چند زمان‌بندی آن می‌توانست بسیار بهتر باشد. اجرای آن در سال‌های ۲۰۱۴–۲۰۱۵، زمانی که رونق کالاها در حال کاهش بود، به جای زودتر، خیلی دیر بود. برای تجار، ممکن است هرگز زمان خوبی برای اصلاح مالیاتی که مشارکت مالیاتی شرکت‌ها را افزایش می‌دهد وجود نداشته باشد، اما بدون شک زمان بدی بود. مقاومت قابل پیش‌بینی صاحبان منافع اقتصادی و سیاسی قدرتمند در معدن‌کاری به اصلاحات مالیاتی به دلیل افول چرخه تجاری که در آن اجرا شد، تشدید شده است. با این حال، محاسبات وزارت دارایی در مورد تأثیر این اصلاحات بر سودآوری صنعت در مقایسه با حوزه‌های قضایی رقیب، هیچ‌گونه زیاده‌روی را نشان نمی‌دهد و حتی اگر این اصلاحات موفق باشد، میزان مالیات‌های جمع‌آوری‌شده از معدن‌کاری همچنان در مقایسه با صنعت نفت ناچیز خواهد بود.

راه‌اندازی و اجرای موج اخیر اصلاحات بازار در مکزیک در زمینه کاهش طولانی‌مدت اقتصادی، که اکنون با وضعیت ضعیف اقتصاد جهانی تشدید شده است، رخ می‌دهد. در

واقع، پیامدهای بحران مالی سال ۲۰۰۹ و پایان رونق کالاها، استراتژی‌های نواستخراجی یا بازاولیه‌سازی را که در ده سال گذشته در آمریکای جنوبی پذیرفته شده‌اند و مبتنی بر صادرات کالاها و بهبود شرایط تجارت هستند، زیر سؤال برده است. این رویدادها، همراه با عملکرد موفق رشد و تجارت چین و آسیای جنوب شرقی، همچنین رژیم‌های مونتاژکار در آمریکای مرکزی و مکزیک را که مبتنی بر استفاده فشرده از نیروی کار کم‌دستمزد برای مونتاژ کالاها با ارزش افزوده اندک تولیدشده محلی است، زیر سؤال می‌برد.

وضعیت پیش روی PEMEX و صنعت نفت به‌طور کلی پس از إصلاحات، کاملاً از مقیاس و دامنه متفاوتی برخوردار است. این اصلاحات گسترش رادیکال دیگری از اصلاحات نئولیبرال در دهه ۱۹۸۰ و عمیق‌تر شده با اجرای نفتا است. با حذف قدرت انحصاری PEMEX و باز کردن فعالیت‌های آن به سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی، این اصلاحات دولت را از آخرین سنگر مداخله اقتصادی خود (یعنی صنعت نفت) دور می‌کند. دولت تلاش کرده است به افکار عمومی اطمینان دهد که این اصلاحات برای افزایش رفاه ملت است. علاوه بر این، قوه مجریه، اصلاح نفت را به‌عنوان عنصر حیاتی مورد نیاز برای سوق دادن اقتصاد مکزیک به مسیر گسترش بلندمدت و پایدار معرفی کرده است. ، با توجه به تاریخچه مکزیک از رونق‌ها و رکودهای مرتبط با کالاهای مختلف،اینها نیت‌های نجیبی هستند، اما تحقق آنها دشوار خواهد بود. به نوعی، این احساسات (بدون شک ناخواسته) یادآور برنامه صنعتی‌سازی مبتنی بر نفت رئیس‌جمهور لوپز پ‌ортиو (۱۹۷۶–۱۹۸۲) است. استراتژی توسعه دولت او بر اساس فرضیات زیر پایدار بود:

۱. مکزیک دارای ذخایر عظیم نفتی بود؛
۲. انتظار می‌رفت قیمت‌های نفت بیش از ۲ درصد در سال به‌صورت واقعی برای آینده قابل پیش‌بینی افزایش یابد؛
۳. PEMEXظرفیت فنی، مالی و سیاسی برای مدیریت کارآمد این منابع را داشت؛
۴. درآمدهای مالی به‌طور قابل توجهی توسط سیاست‌های نفتی، تکمیل‌شده با وامهای خارجی، تقویت می‌شدند؛

۵. دولت ظرفیت و اراده استفاده از این منابع عظیم را برای تأمین مالی برنامه توسعه جاه‌طلبانه مبتنی بر صنعتی‌سازی داشت.

شعار اصلی مکزیک «نفت برای صنعت» بود. همان‌طور که می‌دانیم، نتیجه رونق نفتی دهه ۱۹۷۰ آن‌طور که پیش‌بینی شده بود، نبود. این روزها دولت این گفتمان را تکرار می‌کند که اصلاح نفت کلید تقویت توسعه اقتصادی مکزیک خواهد بود. زمینه و فرضیات کنونی به‌طور قابل توجهی متفاوت هستند:

۱. ذخایر و سطوح تولید نفت مکزیک در حال کاهش است؛

۲. انتظار می‌رود قیمت‌های نفت در بازار جهانی در آینده نزدیک ضعیف باقی بمانند؛

۳. درآمدهای نفتی دیگر به‌طور انحصاری به یک شرکت دولتی انحصاری تعلق نخواهند گرفت، زیرا PEMEX با رقابت شدیدی مواجه خواهد شد؛

۴. وضعیت مالی دولت بسیار آسیب‌پذیر است و پیش‌بینی نمی‌شود در آینده نزدیک بهبود یابد (در واقع، در زمان نگارش این متن، هزینه‌های عمومی برای حفظ ثبات مالی در مواجهه با بازار ضعیف نفت کاهش می‌یابد)؛

۵. هیچ برنامه توسعه ملی یا سیاست صنعتی جدی وجود ندارد که استراتژی جدی برای هدایت درآمدهای نفتی به سرمایه‌گذاری ارائه دهد.

اگر بسته اصلاحات متمرکز بر نفت، پتانسیل رشد مکزیک را تقویت کند، معجزه‌ای کمتر از این نخواهد بود. ظاهراً، درست زمانی که آخرین اصلاحات در حال تصویب بودند معجزه‌ای در حال وقوع بود: در ۱۰ ژوئن ۲۰۱۵، PEMEX کشف چهار میدان نفتی جدید در آب‌های کم‌عمق تاباسکو، نزدیک به میدان کانتارل را اعلام کرد. به گفته PEMEX، تا اواسط ژوئن ۲۰۱۷، آنها می‌توانستند ۰.۲ میلیون بشکه در روز تولید کنند؛ تولیدی ۳۳ درصد بالاتر از سطح تولید متوسط کنونی هر میدان نفتی در مکزیک (مینا و سیگلر، ۲۰۱۵). اگر این هدف محقق شود، کل تولید نفت در مکزیک می‌تواند به ۲.۳ میلیون بشکه در روز برسد، که همچنان به‌طور قابل توجهی کمتر از ۳.۵ میلیون بشکه در روز در سال‌های ۲۰۰۲–۲۰۰۳ است که کانتارل[۱۳۴] در اوج خود بود.

---

[۱۳۴] Cantarell

زمان‌بندی این کشف بسیار خوش‌اقبال و بسیار شگفت‌انگیز است. این اتفاق حدود یک ماه قبل از دور اول مزایده بر روی ۱۴ بلوک اکتشافی با سرمایه‌گذاران خارجی رخ داد. به‌طور اتفاقی، نتیجه این دور برای مکزیک بسیار ناامیدکننده بود، زیرا تنها دو بلوک اعطا شد – در واقع به یک کنسرسیوم مکزیکی – که بسیار کمتر از ۱۸ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری اضافی بود که دولت انتظار جذب آن را داشت . نگران‌کننده‌تر اینکه وقتی از علل این شکست سؤال شد خوان کارلوس زپدا، رئیس کمیسیون ملی هیدروکربن‌ها که مسئول فرآیند مزایده بود، پاسخ داد: «چه چیزی اشتباه شد؟ باید در این مورد تأمل کنیم». در واقع، بسیار خوشایند خواهد بود اگر در این تأمل، وزیر دارایی به او ملحق شود تا یک اصلاح مالیاتی جدید طراحی و اجرا کند که به‌طور مؤثرتری درآمدهای غیرنفتی را افزایش دهد، اثر پیش‌رونده سیاست مالی بر بازتوزیع درآمد را تقویت کند، ظرفیت دولت برای اجرای سیاست‌های ضدچرخه‌ای را بهبود بخشد و برنامه مورد نیاز سرمایه‌گذاری عمومی را برای بهبود و مدرن‌سازی زیرساخت‌ها و جذب سرمایه‌گذاری خصوصی راه‌اندازی کند.

برای سال‌ها، PEMEX در اکتشاف سرمایه‌گذاری کمتری داشته است، که منجر به کاهش ذخایر اثبات‌شده گردیده است، که در حال حاضر ۴۲.۲ میلیارد بشکه معادل نفت خام است؛ پایین‌ترین سطح در دهه‌های اخیر. در دوره ۲۰۰۴–۲۰۱۴، تولید نفت به‌طور متوسط سالانه ۳.۷ درصد کاهش یافته است (مینا، ۲۰۱۵). فعالیت‌های حفاری نیز سال‌هاست که در حال کاهش هستند (گرونستین، ۲۰۱۵). در سال ۲۰۱۴، تنها ۱۴۹ چاه ، با نرخ موفقیت ۳۳ درصد حفاری شد. فروپاشی اکتشاف، تولید و حفاری نفت در مکزیک به هیچ وجه مسئله بدشانسی نیست. این نتیجه مجموعه ای از تصمیمات سیاستی دولت مکزیک برای محدود کردن شدید سرمایه‌گذاری توسط PEMEX و استفاده از درآمدهای عظیم نفتی آن برای تأمین مالی هزینه‌های جاری یا سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های غیرمرتبط با نفت است. بدون سرمایه‌گذاری کافی غیرممکن است که EMEX، یا هر شرکت دیگری برای آن موضوع، بتواند در اقتصاد جهانی رقابتی باقی بماند. برای برخی منتقدان، چنین نتیجه‌ای بهتر توسط اقتصاد سیاسی توضیح داده می‌شود تا سیاست اقتصادی. گرفتن درآمدهای PEMEX و جلوگیری از سرمایه‌گذاری آن در کارخانه‌ها و تجهیزات خود، کارایی آن را تضعیف کرد و زمینه‌ای برای کمپین مداوم برای سلب انحصار آن و حذف

محدودیت‌های قانونی بر مشارکت خصوصی در فعالیت‌های نفتی ایجاد کرد. در حالی که نیت‌های دولت با این اصلاح ممکن است به خوبی برای خدمت به بهترین منافع توسعه مکزیک بوده باشد، طراحی و اجرای آن قابل تردید است و نتیجه آن همچنان نامشخص است.

در عمل، این اصلاح قطعاً به نفع چند گروه ممتاز، چه داخلی و چه خارجی، خواهد بود که می‌توانند در فعالیت‌های نفتی در مکزیک مشارکت کنند. اما در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، این اصلاح ممکن است فشار بر ثبات اقتصاد کلان مکزیک وارد کند، زیرا کاهش نسبی درآمدهای مالی مرتبط با نفت بعید است به‌طور کامل توسط افزایش درآمدهای غیرنفتی جبران شود. این نتیجه به‌ویژه نگران‌کننده است با توجه به بار مالیاتی سبک مکزیک و نیاز فوری به تقویت سرمایه‌گذاری عمومی. در میان‌مدت، تولید کل نفت مکزیک در بهترین حالت کاهش نخواهد یافت. اگر قیمت‌های نفت از افت اخیر خود بهبود نیابند، این چالشی برای پایداری مالی مکزیک ایجاد می‌کند. تا جایی که بسته مالیاتی و نفتی (کل بسته) که توسط پنیا نیتو اجرا شده است، موفق به تقویت رشد اقتصادی مکزیک شود، کاهش مشارکت PEMEX در درآمد عمومی، با کاهش قدرت انحصاری آن به دلیل رفع مقررات، ممکن است برای پایداری مالی مشکل‌ساز نشود. با این حال، نتایج تاکنون امیدوارکننده نیستند. در سال‌های ۲۰۱۳–۲۰۱۴، نرخ رشد سالانه متوسط اقتصاد مکزیک ناامیدکننده بود: تنها ۱.۸ درصد رشد، نیم درصد کمتر از میانگین بلندمدت آن، و بسیار کمتر از ۴–۵ درصدی که پنیا نیتو در کمپین خود وعده داده بود. به دلیل کاهش نسبی درآمد مالی مرتبط با نفت، درآمد بخش عمومی از معادل ۲۴.۲ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۳ به ۲۳.۵ درصد در سال ۲۰۱۴ کاهش یافت. علاوه بر این، طبق پیش‌بینی‌های صندوق بین‌المللی پول در ژوئن ۲۰۱۵، و بدون دور دیگری از اصلاح مالیاتی، درآمد عمومی به ۲۲.۱ درصد در سال ۲۰۱۵، به ۲۱.۷ درصد در سال ۲۰۱۶ کاهش خواهد یافت و دست‌کم تا سال ۲۰۲۰ زیر ۲۳ درصد باقی خواهد ماند (مورالس، ۲۰۱۵). اگر این پیش‌بینی‌ها درست باشند، روزهای توافق مالی مکزیک که در آن اصلاحات مالیاتی به‌طور سیستماتیک مسدود می‌شوند، ممکن است به زودی به پایان برسد و طبقات ممتاز ما سرانجام باید با بار مالیاتی بالاتری مشارکت کنند.

فصل نهم: ملی گرایی منابع و استراتژی پسانئولیبرال برزیل

جوئلورد نم سینگ و الیزا ماسی

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- نئولیبرالیسم و تضعیف ملی گرایی منابع
- بازتعریف ملی گرایی منابع توسط لولا دا سیلوا
- نتیجه‌گیری

مقدمه

پیروزی انتخاباتی لولا دا سیلوا در سال ۲۰۰۳ نقطه عطفی در برزیل بود که با انتظارات فزاینده عمومی برای معکوس کردن آنچه رافائل کورئا زمانی آن را «کابوس نئولیبرال» نامید، همراه شد. در اکتبر ۲۰۱۴، حزب کارگران (PT) چهارمین پیروزی انتخاباتی خود را کسب کرد. حزب کارگران از طریق برنامه‌ای که بر رشد اقتصادی همراه با کاهش فقر و نابرابری اجتماعی متمرکز بود، مشروعیت سیاسی به دست آورد. اگرچه مدل توسعه برزیل گونه‌ای خاص از «پسانئولیبرالیسم» را ارائه می‌دهد، باید توجه داشت که پسانئولیبرالیسم به معنای تداوم سیاست‌ها با برخی تغییرات است (نم سینگ، ۲۰۱۰، ۲۰۱۳). رابرتز (۲۰۱۱: ۱۸) پیشنهاد می‌کند که منطقه در حال تجربه تغییرات سیاسی عمیقی است که نشان‌دهنده هم‌ترازی‌های جدیدی میان دولت‌ها، بازارها و کنشگران اجتماعی–سیاسی است. این هم‌ترازی سه‌بعدی، به نوبه خود، استراتژی‌های جهانی‌سازی دولت‌های چپ و میانه‌چپ در آمریکای لاتین را شکل می‌دهد.

در قلب این تأکید جدید بر رویکرد دولت محوری در آمریکای لاتین، سؤال کلیدی این است که حاکمیت منابع طبیعی چگونه باید صورت گیرد .این فصل استراتژی توسعه برزیل را در بخش‌های معدن و نفت بررسی می‌کند. برخلاف سایر کشورهای منطقه که صادرات منابع آنها به تولید کالاهای اولیه و انباشت درآمدهای داخلی وابسته است، بخش‌های معدن و نفت برزیل در گذشته و حال برای استراتژی صنعتی‌سازی این کشور محوری بوده و ارتباطاتی با صنایع دیگر مانند خودروسازی، کشتی‌سازی و صنایع پتروشیمی ایجاد کرده است. برای تبیین این موضوع، باید رابطه بین اصلاحات نئولیبرال و کنترل دولتی بر بخش‌های استراتژیک را درک کنیم. به‌طور کلی فرض می‌شود که موج سیاست‌های باز کردن بازار نشان‌دهنده شکست مدیریت دولتی حتی در صنایع حیاتی بود . با این حال، زمانی که نخبگان پتانسیل بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی کشور خود را از طریق مشارکت بیشتر دولت احساس کنند، دولت‌ها به احتمال زیاد اشکال مستقیم یا غیرمستقیمی از کنترل را اعمال می‌کنند. دولت ، اصلاحات را هماهنگ می‌کند تا نقش خود را با طراحی چارچوب‌های نظارتی جدید برای تسهیل مشارکت شرکت‌های

خصوصی تقویت کند، در حالی که کنترل دولتی بر مالکیت شرکت‌های ملی را حفظ می‌کند. به عبارت ساده، اصلاحات بازار لیبرال لزوماً امکان دولت‌سازی را منتفی نمی‌کند .

ملی گرایی منابع برزیل را می‌توان به میراث وارگیستا[۱۳۵] بازگرداند، جایی که گتولیو وارگاس (۱۹۳۰–۱۹۴۵) استراتژی صنعتی‌سازی را بر اساس مزیت‌های نسبی کشور، و در این مورد، از طریق منابع طبیعی توسعه داد (گویمارائس، ۲۰۰۳). این ایدئولوژی از اجماع سیاسی قوی میان نخبگان در مورد دولت‌گرایی توسعه‌ای از سال‌های پس از جنگ هدایت می‌شد. بنابراین، با وجود اینکه مدل دولت توسعه‌ای در دهه ۱۹۸۰ در شرایط بحرانی قرار داشت و آزاد سازی بازار به‌عنوان تنها گزینه برزیل بود، دولت توسعه‌ای به دلیل اهمیت بیش از حد خود برای اقتصاد، بیش از حد بزرگ و مهم بود که نادیده گرفته شود. این امر همچنین با اهمیت استراتژیک معدن و نفت برای صنعتی‌سازی و امنیت ملی تقویت شد . نتیجه، همان‌طور که این فصل شرح می‌دهد، این بود که دولت اشکال جزئی آزاد سازی را با کنترل دولتی ترکیب کرد. به عبارت دیگر، نه دولت توسعه‌ای کاملاً از هم پاشید و نه تغییر کاملی به سمت مدل بازار لیبرال رخ داد. در عوض، استراتژی منابع برزیل نشان‌دهنده انعطاف‌پذیری قابل‌توجه کنترل و مالکیت دولتی با مشارکت محدود بخش خصوصی در بازار داخلی است .

نئولیبرالیسم و تضعیف ملی گرایی منابع

در اقتصاد سیاسی آمریکای لاتین، نئولیبرالیسم به‌عنوان یک ایدئولوژی هژمونیک در نظر گرفته می‌شد و انتظار می‌رفت که دولت‌ها رابطه خود با بازار را از طریق پایبندی دقیق به الگوی اجماع واشنگتن بازتنظیم کنند . با این حال، در واقعیت، این فرآیند بسیار پیچیده‌تر و متناقض‌تر بود. همان‌طور که استیون ووگل (۲۰۰۶: ۴) اظهار می‌کند، «نظام‌های

---

[۱۳۵] Varguista : ژتولیو وارگاس (Getúlio Vargas) ، ۱۸۸۲–۱۹۵۴یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین رهبران تاریخ برزیل در قرن بیستم بود. میراث واترگیستا در برزیل بر پایه‌ی ملی‌گرایی اقتصادی و تأسیس صنایع دولتی مانند پتروبراس بنا شد. وارگاس با قوانین کار و رفاه اجتماعی، حقوق کارگران و حداقل دستمزد را نهادینه کرد و به «پدر فقرا» شهرت یافت. او سیاست دولت‌گرایی و توسعه‌گرایی صنعتی را پیش برد و برزیل را به مسیر مدرن‌سازی برد. در سطح سیاسی، واترگیستا نوعی پوپولیسم اقتدارگرایانه (Estado Novo)را تثبیت کرد این دوره به شکل‌گیری هویت ملی یکپارچه و عبور از شکاف‌های منطقه‌ای کمک کرد. میراث او دوگانه است: هم پایه‌گذار عدالت اجتماعی و صنعتی‌سازی و هم نماد اقتدارگرایی سیاسی.

بازار در شبکه پیچیده‌ای از قوانین، رویه‌ها و هنجارها جای گرفته‌اند... لیبرالیزه کردن بازارها شامل تحول این قوانین، رویه‌ها و هنجارها است... و بنابراین، هر گذار تاریخی به سمت یک جامعه بازار... مستلزم فرآیند پیچیده‌ای از ساخت نهادهای بازار است.» به همین دلیل، او مشاهده می‌کند که کشورها با وجود فشارها برای آزاد سازی گسترده اقتصاد کلان، به مدل اقتصاد بازار لیبرال همگرا نمی‌شوند. اصلاحات بازار به‌صورت جزئی اجرا شدند و تغییرات نهادی در بهترین حالت تدریجی بودند. اقتصادهای سیاسی ملی برخی از ویژگی‌های اصلی خود را حفظ کردند .

با وجود فرآیند پیچیده ساخت نهادهای بازار، دکترین نئولیبرال به‌عنوان پادزهری برای رانت‌جویی که بخش‌های منابع ملی‌شده را آزار می‌داد، تلقی می‌شد. در حالی که منابع طبیعی با تلقی شدن به‌عنوان کالاهای تجاری معمولی غیرسیاسی شدند (هوگنبوم، ۲۰۱۲)، اصلاحات معدن و نفت برزیل در عوض فرصتی برای نخبگان فراهم کرد تا رابطه خود با شرکت‌های خصوصی را بازمذاکره کنند. این اصلاحات بخشی؛ طراحی شدند تا رقابت را به‌ویژه بین شرکت‌های دولتی و سرمایه گذاران داخلی معرفی کنند بدون اینکه لزوماً کنترل بر صنعت از دست برود . این تا حدی نتیجه میراث تاریخی توسعه‌گرایی بود که جهت‌گیری‌های سیاستی خاصی را در طول زمان حفظ کرد و به‌طور کلی الگوهای اصلاحات و مدل سرمایه‌داری را به نفع دولت بزرگ‌تر تثبیت کرد . به‌ویژه، ملی گرایی منابع در برزیل و جاهای دیگر، جایی که تصمیم‌گیری اقتصادی به وابستگی به منابع طبیعی شکل می‌گیرد، اهمیت داشت . در زمینه جهانی‌سازی اقتصادی، اصلاحات به گونه‌ای طراحی شدند که دولت‌ها بتوانند دسترسی ایمن به رانت‌های منابع و کنترل استراتژیک صنعت را برای ایجاد مزیت‌های نسبی جدید به دست آورند. اینها معمولاً شامل اعمال محدودیت‌های داخلی بر مشارکت سرمایه خارجی یا ایجاد ترتیبات ویژه بین دولت‌ها، سرمایه خصوصی، و شرکت‌های دولتی بود . این امر به سیاست‌های اقتصادی ترکیبی منجر شد که به اصلاحات سبک اجماع واشنگتن پایبند بود، اما در عین حال فضایی برای دولت‌ها فراهم می‌کرد تا بر تنظیم کلی صنایع تأثیر بگذارد .

سیاست‌های رشد منابع برزیل بدون بررسی تغییرات گسترده‌تر در اقتصاد سیاسی آن قابل درک نیست. از نظر اقتصادی، تا دهه ۱۹۸۰ مدل جایگزینی واردات فرسوده شده بود و کشور با بی‌ثباتی اقتصاد کلان، تورم افسارگسیخته، کسری بودجه رو به افزایش، و بخش

صنعتی عقب‌مانده و ناکارآمد مواجه بود. از نظر سیاسی، دولت نظامی فرآیند آبرتورا (بازگشایی) را آغاز کرد که راه را برای بازگشت کشور به دموکراسی در سال ۱۹۸۵ هموار کرد. دولت‌های پسانظامی اصلاحاتی را با هدف آزاد سازی سرمایه، مالی، و تجارت به‌عنوان راه‌حل مشکلات اقتصاد کلان اجرا کردند. تا اوایل دهه ۱۹۹۰، جریان‌های سرمایه بین‌المللی لیبرالیزه شدند، سیستم مالی اصلاح شد و اولین گام‌ها به سمت خصوصی‌سازی برداشته شد. این اقدامات با کاهش محدودیت‌های وارداتی در دولت کولور د ملو (۱۹۹۰–۱۹۹۲) دنبال شد. در دولت کاردوسو (۱۹۹۵–۲۰۰۳)، استراتژی اقتصادی کاملاً نئولیبرال دنبال شد که ترکیبی از برنامه تثبیت اقتصاد کلان، طرح واقع گرایانه و برنامه خصوصی‌سازی جاه‌طلبانه بود.

در این زمینه، اصلاحات در بخش‌های معدن و نفت تلاش‌های آشکاری برای گسست از گذشته حمایت‌گرایانه و مداخله‌جویانه با معرفی مشارکت بخش خصوصی – به‌ویژه سرمایه خارجی – از طریق باز کردن بازار و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی بود. در حالی که باز کردن بازار به جذب سرمایه خصوصی و کاهش دامنه مشارکت دولت در اقتصاد معطوف بود، خصوصی‌سازی به دنبال تغییر رابطه بین دولت و شرکت‌های دولتی بود. این اصلاحات نتایج کاملاً متفاوتی در این دو بخش به همراه داشت. ما تغییرات خاص این دو بخش را در چارچوب نظارتی بررسی می‌کنیم و مسیرهای پساآزاد سازی دو شرکت کلیدی را که در بسیاری از جهات مترادف با بخش‌هایی هستند که در آن فعالیت می‌کنند – شرکت واله دو ریو دوسه (CVRD)، در معدن، و پترولئو برازیلیرو (Petrobras) در بخش نفت و گاز – ردیابی می‌کنیم. ما استدلال می‌کنیم که دست مرئی دولت رفتار سرمایه خصوصی و شرکت‌های دولتی را با تقویت رقابت‌پذیری آنها در اقتصاد بین‌المللی شکل داده است. به‌طور خاص، ما چارچوب‌های نظارتی جدید برای مشارکت سرمایه خصوصی و ساختار مالکیت شرکت‌های ملی در هر بخش در طول دولت‌های کاردوسو و لولا دا سیلوا (۲۰۰۳–۲۰۱۱) را مقایسه می‌کنیم.

استراتژی اصلاحات نئولیبرال کاردوسو

در ظاهر، اصلاحات نئولیبرال نقطه عطفی تاریخی داشته، زیرا قوانین جدید سرانجام پس از دهه‌ها سلطه بازار توسط شرکت‌های دولتی، به سرمایه داخلی و خارجی به ویژه

در صنعت نفت و گاز اجازه فعالیت داد. قانون اساسی ۱۹۸۸ تعهد دولت فدرال به تشویق شرکت‌های داخلی برای فعالیت در اکتشاف و بهره‌برداری منابع را دوباره تأیید کرد. کاردوسو این سیاست را در سال ۱۹۹۵ تغییر داد، زمانی که با موفقیت اصلاحیه‌ای به قانون اساسی ۱۹۸۸ اعمال کرد که تمام محدودیت‌ها بر مشارکت سرمایه خارجی را حذف می‌نمود. با این حال، تا سال ۱۹۹۷ هیچ تغییری در قوانین صنعت نفت رخ نداد.

از نظر سیاست گذاری معدنی، چارچوب نظارتی برزیل تغییرات اساسی را تجربه نکرد و مقررات معدن از زمان طراحی آن تحت دولت نظامی تقریباً بدون تغییر باقی مانده بود. سیاست هدایت‌کننده اصلی در کد معدنی ۱۹۶۷ و قانون اساسی ۱۹۸۸ کدگذاری شده بود. کد معدنی تمام جنبه‌های بخش مواد معدنی، از حقوق و وظایف گرفته تا مجوزها و امتیازات، اکتشاف، تولید و استفاده از منابع را تنظیم می‌نمود (قانون اساسی فدرال ۱۹۸۸؛ ویلنا فیلو، ۱۹۹۷). اصل کلیدی این است که تمام حقوق معدنی متعلق به دولت ملی است که اختیار اعطای مجوزها و امتیازات برای اکتشاف و توسعه معدنی را اعمال می‌کند (قانون اساسی فدرال ۱۹۸۸؛ ویلنا فیلو، ۱۹۹۷). در حالی که شرکت‌های خارجی می‌توانند تحت اصلاحیه قانون اساسی ۱۹۹۵ منابع معدنی را توسعه و بهره‌برداری کنند، شرایط سختی در مورد نحوه فعالیت سرمایه خارجی وجود دارد، به‌ویژه قاعده‌ای که شرکت‌های معدنی خارجی را ملزم به تأسیس شرکت‌های فرعی داخلی می‌کند (قانون اساسی فدرال ۱۹۸۸؛ اصلاحیه‌های قانون اساسی شماره ۶ و ۹ در ۱۵ اوت ۱۹۹۵؛ ویلنا فیلو، ۱۹۹۷: ۴۶). در پاسخ به روند آزاد سازی بازار، کد معدنی در سال ۱۹۹۶ (قانون شماره ۹۳۱۴) اصلاح شد تا انعطاف‌پذیری سرمایه‌گذاری در این بخش را فراهم کند، ظرفیت‌های دولتی را تقویت کند، ناکارآمدی‌های بوروکراتیک را کاهش دهد، گمانه‌زنی ها و لابی گران را دلسرد کند و در نهایت، نقش برجسته‌تری به شرکت‌های خصوصی در استخراج منابع بدهد . با این حال، تنظیم و نظارت کلی بر فعالیت‌های معدنی، از جمله تدوین و هماهنگی سیاست‌ها، همچنان در دست دولت از طریق وزارت معادن و انرژی (MME) باقی مانده است. در داخل وزارتخانه، دپارتمان ملی تولید معدنی (DNPM) مسئول تمام جنبه‌های مرتبط با هماهنگی، اجرا، و نظارت بر سیاست‌ها و فعالیت‌های معدنی است .

در حالی که بخش معدن در دوره اصلاحات نسبتاً باز باقی ماند، همین را نمی‌توان درباره بخش نفت و گاز گفت که از طریق پتروبراس حوزه انحصاری دولت بود.

چارچوب نظارتی و اصلاحات بعدی در بخش نفت به دلیل ساختار مالکیت سختگیرانه و حقوق انحصاری پتروبراس به‌طور قابل‌توجهی با معدن متفاوت بود. برای شروع، با وجود ذخایر نفتی اثبات‌شده بسیار کم، ملی‌سازی نفت در سال ۱۹۵۲ رخ داد که منجر به محدودیت‌هایی در مالکیت و فعالیت خارجی در این بخش شد. پتروبراس بین سال‌های ۱۹۵۲ تا ۱۹۹۶ انحصار خود را بر بازار اعمال کرد. تا زمانی که قانون نفت ۱۹۹۷ (فرمان شماره ۹۴۷۸) در کنگره تصویب شد، باز شدن بازار رخ نداد. این قانون حقوق انحصاری پتروبراس را شکست، بخش نفت را به روی سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی باز کرد، و یک سازمان نظارتی – آژانس ملی نفت (ANP) – را برای تسهیل اکتشاف و توسعه نفت به رهبری بخش خصوصی ایجاد کرد.

تغییرات در چارچوب نظارتی برزیل پاسخ‌های روشنی به فشارهای رو به رشد برای آزاد سازی و سایر عوامل بین‌المللی بود. در طول دوره بازسازی اقتصادی، قیمت‌های معدن و نفت در سطوح پایین بود و فشارهایی برای رقابتی شدن شرکت‌های دولتی وجود داشت. خصوصی‌سازی در بخش معدن کامل شد، اما در صنعت نفت که پتروبراس حقوق انحصاری داشت، این اتفاق نیفتاد. قانون نفت به‌عنوان راهی برای ایجاد تعهد معتبر برای اصلاحات از سوی دولت برزیل و برای معرفی پویایی اقتصادی، به‌ویژه در بخش اکتشاف و توسعه نفت (بخش بالادستی) طراحی شد. در گذشته، شرکت‌های دولتی کارآمد و سودآور تلقی می‌شدند و دولت برزیل به تأمین مالی توسعه بخش‌ها کمک می‌کرد . با ظهور نئولیبرالیسم، شرکت‌های دولتی به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان ذاتاً غیرمولد تلقی شدند. مدل اعطای امتیازات در صنعت نفت دقیقاً برای نشان دادن تعهد برزیل به باز کردن این بخش برای سرمایه جهانی اتخاذ شد. این قانون ساختار تقسیم ریسک بین سرمایه خصوصی و دولت را به‌طور اساسی تغییر داد. تحت مدل اعطای امتیازات، به شرکت‌ها اجازه داده می‌شود که هزینه‌های بالای اکتشاف را متحمل شوند، اما در صورت یافتن ذخایر نفت، تمام پاداش‌ها را نیز درو می‌کنند. سیاست کاردوسو به دنبال کاهش ریسک برای شرکت‌های نفتی خصوصی برای اکتشاف ذخایر بود. او همچنین تلاش کرد تا قدرت بازار پتروبراس را مهار کند. اگرچه این مدل – عمدتاً از طریق مالیات‌های شرکتی و هزینه‌های رویالتی – حداقل رانت را به دولت ارائه می‌دهد اما ریسک را هم در موقعیت‌های عدم اطمینان بالا کاهش می‌دهد. به‌طور حیاتی، این مدل به این دلیل اتخاذ

شد که در آن زمان برزیل ذخایر نفتی اثبات‌شده کمی داشت. به عبارت ساده، کاردوسو نیازی به تحمل ریسک‌ها و هزینه‌های اکتشاف نفت توسط دولت احساس نکرد. به‌ویژه در دوره‌ای از ریاضت اقتصادی و رشد راکد، بدون ذکر کمبود ذخایر نفتی اثبات‌شده کشور بدان اهمیت نداد.

در نتیجه خصوصی‌سازی، سازمان‌های نظارتی نیز برای مدیریت ورود سرمایه خصوصی به بخش‌های قبلاً ملی‌شده تأسیس شدند (استاچ و همکاران، ۲۰۰۱؛ مولر و پرریرا، ۲۰۰۲). در بخش نفت، ANP به‌عنوان تنظیم‌کننده بازار عمل می‌کند و بر فرآیند مناقصات نظارت دارد. اصلاحات بازار با نیاز به جذب سرمایه جهانی و تغییر الگوهای پویایی بخشی به نفع مدل‌های رشد مبتنی بر بخش خصوصی توجیه شدند. نهادهای جدیدی برای اعتبار دادن به اصلاحات ایجاد شدند. تلاش آگاهانه‌ای برای بازسازی سیاست با تغییر منطق اقتصادی توسعه‌گرایی وجود داشت (جوردانا و لوی–فور، ۲۰۰۵). این منطق با مؤلفه دوم پروژه اصلاحات – خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی – پشتیبانی می‌شود، که در آن شرکت‌های دولتی به‌طور فزاینده‌ای در مناظره‌های عمومی به‌عنوان ناکارآمد تصویر و درک شدند.

توجیه تغییر چارچوب نظارتی که در بالا بحث شد، مبتنی بر ناکارآمدی ادراک‌شده شرکت‌های دولتی و بنابراین نیاز به مشارکت بخش خصوصی داشت. هنگامی که اقتصاد از طریق طرح واقعی تثبیت شد، دولت برنامه‌ای جاه‌طلبانه برای بازسازی شرکتی و خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی راه‌اندازی کرد – منطقی که مبتنی بر رقابت‌پذیری و ضرورت زمانه بود. پتروبراس در سال ۱۹۹۲ برنامه بازسازی را اعلام کرد، که طی آن هزینه‌های عملیاتی را با غیرمتمرکز کردن وظایف اداری، کاهش نیروی کار و انتخاب شرکت‌های فرعی برای خصوصی‌سازی از ۴.۲ میلیارد دلار به ۳.۲ میلیارد دلار کاهش داد (رندال، ۱۹۹۳: ۴۱–۴۶). در حالی که واله به‌طور کامل خصوصی شد و به سرمایه‌داران داخلی منتقل شد، پتروبراس با حفظ ۵۱ درصد از سرمایه، تحت کنترل دولت باقی ماند. با این حال، ساختار مالکیت پتروبراس بار دیگر میراث وارگاس[۱۳۶] است. مدل توسعه‌گرای

[۱۳۶] ژتولیو وارگاس (Getúlio Vargas)، رئیس‌جمهور و رهبر پرنفوذ برزیل در میانه قرن بیستم است. او بین سال‌های ۱۹۳۰ تا ۱۹۴۵ و دوباره از ۱۹۵۱ تا ۱۹۵۴ قدرت را در دست داشت. میراث وارگاس در برزیل شامل صنعتی‌سازی دولتی و ملی‌گرایی اقتصادی (تأسیس پتروبراس و صنایع فولاد)، ایجاد نظام‌های رفاه و حقوق کارگری (بیمه، حداقل دستمزد،

او ضرورت ایجاد شرکت‌های دولتی خودمختار را تشخیص داد، که به‌عنوان راه‌حل «تکنوکراتیک و سیاسی» برای حل مسئله چگونگی توسعه صنعت نفت بدون وابستگی کامل به سرمایه خارجی در سال ۱۹۵۱ عمل کرد (فیلیپ، ۱۹۸۲؛ رندال، ۱۹۹۳). این به این معناست که تلاش‌های خصوصی‌سازی نتایج متفاوتی در صنایع معدن و نفت برزیل داشت.

سال‌های بی‌ثباتی اقتصاد کلان و بحران هنوز تازه شروع شده بود و نگرش عمومی نسبت به انحصارهای دولتی شروع به کاهش کرد، که به کاردوسو اجازه داد ائتلافی طرفدار اصلاحات تشکیل دهد (کینگستون، ۱۹۹۹). با حمایت گسترده عمومی، کاردوسو در ژوئن ۱۹۹۵ فرمان شماره ۱۵۱۰ را صادر کرد و واله را در برنامه ملی خصوصی‌سازی گنجاند، که در سال ۱۹۹۷ اجرا شد. برخلاف سایر شرکت‌های دولتی، واله یک شرکت دولتی بزرگ، با مدیریت خوب و سودآور بود که موفقیت خود را از چندین مزیت به دست آورد، از جمله سیستم لجستیک کارآمد، گسترش پروژه‌های جدید، سرمایه‌گذاری‌های مشترک، حمایت سیاسی و این واقعیت که با توجه به کیفیت بالای ذخایر سنگ‌آهن برزیل، با محیط رقابتی بین‌المللی سختی مواجه نبود (فهرست بین‌المللی تاریخچه‌های شرکت، ۲۰۰۲؛ ماچادو، ۱۹۹۷؛ اشنایدر، ۲۰۰۹: ۱۶۶). با وجود موفقیتش، واله در آن زمان محیط بازار متفاوتی را تجربه کرد، که طی آن قیمت‌های صادرات محصول اصلی آن – سنگ‌آهن – بسیار پایین‌تر بود و جهان در حال تجربه رونق کالاها نبود. فشارها و چالش‌های خارجی برای واله و پتروبراس نیز متمایز بودند. در حالی که پتروبراس مجبور به اکتشاف ذخایر نفتی فراساحلی شد که در نهایت به توسعه فناوری حفاری در اعماق دریا در دهه ۱۹۷۰ منجر شد، واله با توجه به دسترسی به ذخایر معدنی فراوان و باکیفیت با فشار رقابتی کمتری مواجه بود.

خصوصی‌سازی واله منبع جنجال زیادی از جمله یک نبرد حقوقی بود . حزب کارگران سیاست کاردوسو را در کنگره به چالش کشید، که طی آن این حزب استدلال کرد که منطق اصلی خصوصی‌سازی – ناکارآمدی شرکت‌های دولتی – در مورد هیچ‌کدام از این

سازماندهی کارگران) و فرهنگ سیاسی پوپولیستی و دولت‌گرایی متمرکز بود. این میراث برزیل را مدرن‌تر و صنعتی‌تر کرد، اما وابستگی به دولت و تمرکز قدرت را هم تقویت نمود.

شرکت‌ها وجود نداشت . بنابراین، جای تعجب نیست که محتوای اصلاحات برای تغییر ساختار مالکیت واله و پتروبراس به‌طور قابل‌توجهی از یکدیگر متفاوت است. از نظر مالکیت سرمایه، دارایی‌های واله به قیمت‌های بازار فروخته شد، در حالی که دولت کنترل غیرمستقیم را از طریق یک سهام طلایی حفظ کرد. با این حال، وقتی کاردوسو اصلاحاتی را در صنعت نفت معرفی کرد، اثرات ترکیبی کاهش اقتصادی و واکنش منفی به خصوصی‌سازی واله، چشم‌انداز خصوصی‌سازی پتروبراس را کاهش داد.

همان‌طور که گلدشتاین بیان می‌کند، «چالش خصوصی‌سازی طراحی یک "توافق" جدید برای تنظیم تعاملات بین بازار، دولتا، و سیاست است» (۱۹۹۹: ۶۷۹). بنابراین، باید انتظار داشت که محتوای اصلاحات بازار بین بخش‌ها به‌طور قابل‌توجهی متفاوت باشد. این با مطالعاتی که اشکال مختلف خصوصی‌سازی در بخش‌ها و نحوه تأثیر متغیرهای نهادی و ساختاری، مانند رقابت انتخاباتی داخلی و سیاست‌های ائتلافی بر فرآیند خصوصی‌سازی را بررسی می‌کنند، سازگار است (کینگستون، ۱۹۹۹؛ موریلو، ۲۰۰۹؛ پینیرو و همکاران، ۲۰۰۴). دولت‌ها واگذاری ها را به شیوه‌های کاملاً متفاوتی اجرا کردند و نقش متمایز شرکت‌های دولتی در زمینه‌ها و بخش‌های ملی مختلف را به رسمیت شناختند. در معدن، برزیل معضل اصلی–نمایندگی را با جداسازی مالکیت از کنترل حل کرد. به این معنا که دولت شرکت را خصوصی کرد و در عین حال حقوق رأی ویژه – یا سهام طلایی – را حفظ کرد تا کنترل دولتی بر صنعت را تضمین کند (گلدشتاین، ۱۹۹۹؛ نم سینگ، ۲۰۱۳).

به‌طور خلاصه، خصوصی‌سازی به نتایج کاملاً متفاوتی در بازسازی صنایع معدن و نفت منجر شد. اگرچه میراث سیاسی توسعه‌گرایی در برزیل همچنان قوی است، اصلاحات بازار عمیق‌تر در معدن رخ داد، در حالی که کنترل مستقیم دولتی در صنعت نفت دست‌نخورده باقی ماند. ما این را از نظر یادگیری سیاستی توضیح می‌دهیم: خصوصی‌سازی واله در شکل‌گیری مقاومت علیه خصوصی‌سازی پتروبراس تأثیرگذار بود. در حالی که سیاست‌های کارگری و مخالفت اتحادیه‌ها با اصلاحات بازار تا حدی این پدیده را توضیح می‌دهد، با توجه به سنت کورپوراتیست برزیل پیشنهاد می‌کنیم که مشکلات عملی در برچیدن میراث وارگیستا در سیاست‌گذاری اقتصادی وجود دارد.

بازتعریف ملی گرایی منابع توسط لولا دا سیلوا

اصلاحات اقتصادی بصورت غیرقابل‌انکاری پویایی جدیدی را به بخش منابع برزیل معرفی کرد. باز شدن این بخش به سرمایه داخلی و خارجی خصوصی سرمایه‌گذاری‌ها و رقابت را افزایش داد، بازسازی شرکت‌های داخلی را به همراه داشت و یکپارچگی در زنجیره‌های ارزش جهانی را تقویت کرد. با این حال، اصلاحات بازار نتوانستند میراث نهادی دوره توسعه‌گرایی را به‌طور کامل از بین ببرند. تغییر به سمت مداخله مجدد دولتی با پیروزی انتخاباتی حزب کارگران (PT)[۱۳۷] در سال ۲۰۰۳ ظاهر شد. با این حال، توسعه‌گرایی تحت PT لزوماً اصلاحات لیبرال کاردوسو را رد نکرد. این را می‌توان در قوانین جدید و پیشنهادی برزیل و همچنین ساختار بخش‌های معدن و نفت در دهه ۲۰۰۰ مشاهده کرد.

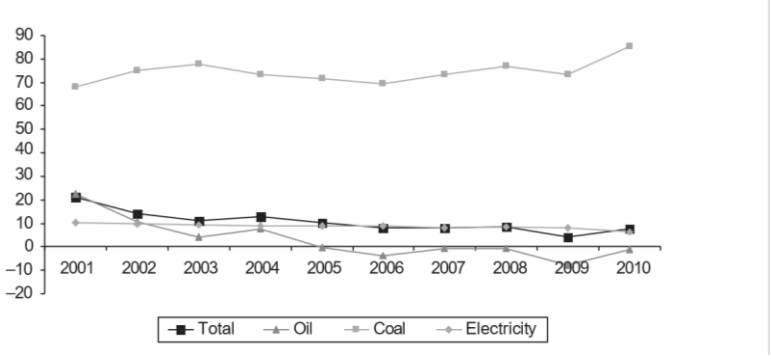
در دوره لوئیز ایناسیو «لولا» دا سیلوا، دولت به دنبال بازسازی شرایط چانه‌زنی با معرفی سیاست‌های جدید با هدف تقویت شرکت‌های دولتی، قرار دادن نوآوری و رقابت‌پذیری در حمایت از شرکت‌های برزیلی و توسعه نقش اقتصادی بزرگ‌تر برای دولت بود. با توجه به بحث بالا، شاید باید اقدام مجدد دولت تحت PT را کمتر از آنچه اکثر تحقیقات علمی استدلال کرده‌اند شگفت‌انگیز بدانیم. اصلاحات بخش نفت و معدن تحت دولت کاردوسو نشان می‌دهد که نئولیبرالیسم با موفقیت در سیاست‌های توسعه‌گرایانه گنجانده شد. در حالی که اصلاحات بازار رقابت‌پذیری بین‌المللی و کارایی شرکت‌های دولتی را به‌عنوان اهداف جدید معرفی کردند، حیاتی است که تشخیص دهیم ویژگی‌های اصلی سرمایه‌داری دولتی در برزیل همچنان باقی مانده است.

دومین دوره لولا دا سیلوا (۲۰۰۷–۲۰۱۱) نقطه عطفی در سیاست‌گذاری اقتصادی بود. او مداخله دولتی در بخش منابع را تحکیم کرد و دلایل این تغییر سیاست توسط عوامل بین‌المللی و داخلی هدایت شد. نخست، برزیل از رونق کالاها، به‌ویژه در بخش معدن و صادرات کشاورزی بهره‌مند گردید که منجر به مازادهای مالی و ایجاد درآمدهای دولتی بیشتر برای تأمین مالی پروژه‌های توسعه ای بلندمدت شد. واله و پتروبراس، دو شرکت پیشرو برزیل، در این دوره عملکرد بسیار خوبی داشتند که به لولا اجازه دادند رابطه بین

[۱۳۷] Partido dos Trabalhadores

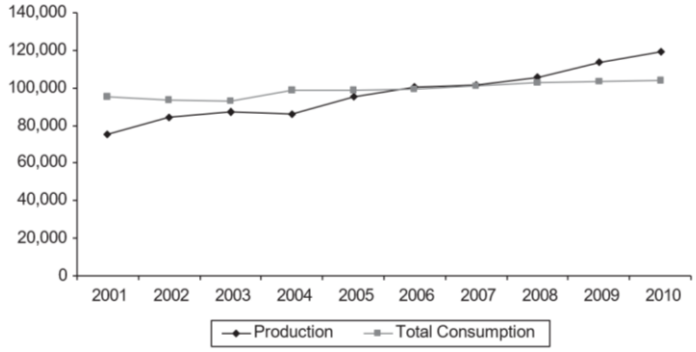
دولت و سرمایه جهانی را بازمذاکره کند. لولا همچنین از حمایت گسترده عمومی برای مداخله مجدد دولتی برخوردار بود. در حالی که نفت همیشه برای امنیت ملی استراتژیک بوده است، لحظه حیاتی زمانی بود که با کشف ذخایر جدید نفت در سال ۲۰۰۸ برزیل در ابتدای قرن جدید به خودکفایی در مصرف نفت دست یافت،. همان‌طور که شکل ۹.۱ نشان می‌دهد، برزیل وابستگی خارجی خود به انرژی را از ۲۱.۱ درصد در سال ۲۰۰۱ به ۷.۸ درصد در سال ۲۰۱۰ کاهش داد. همان‌طور که شکل ۹.۲ نشان می‌دهد، تا سال ۲۰۰۵ برزیل وابستگی خارجی خود به نفت خام وارداتی را حذف کرده بود، که کشور را در موقعیت قوی‌تری برای اجرای تغییرات در راستای یک دولت فعال‌تر قرار داد. دوم، لولا تحولات نهادی گسترده‌تری را در یک نقطه عطف حیاتی معرفی کرد. برزیل در سال ۲۰۰۶ به وضعیت صادرکننده خالص نفت خام دست یافت. سال بعد، پتروبراس اعلام کرد که ذخایر نفت تجاری قابل استخراج در لایه‌های نمک ساحل برزیل در دسترس است. در بخش معدن، دولت از طریق صادرات مواد معدنی، به‌ویژه سنگ‌آهن که قیمت‌های آن بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۹ به اوج رسید، رانت‌های منابع بیشتری کسب کرد. این کشور همچنین از بدترین اثرات بحران اقتصادی بین‌المللی ۲۰۰۸ جان سالم به در برد. شرایط بازار هم برای تحول نهادی ظاهراً رادیکال با افزایش سهم دولت در بخش منابع طبیعی مساعدتر شد.

شکل ۹.۱ :وابستگی خارجی برزیل به انرژی، ۲۰۰۱–۲۰۱۰)درصد(



منبع: بالانسو انرژتیکو ناسیونال (تراز انرژی برزیل)، ۲۰۱۱، جدول ۱.۸، صفحه ۳۰.

شکل ۹.۲ :تولید و مصرف نفت در برزیل، ۲۰۰۱–۲۰۱۰)۱۰ متر مکعب(



منبع: بالانسو انرژتیکو ناسیونال (تراز انرژی برزیل)، ۲۰۱۱، جدول ۲.۲، صفحه ۴۰.

بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۰، دولت لولا دا سیلوا یک پروژه قانونی چهارجانبه را در کنگره معرفی کرد که هدف آن اولویت دادن به شرکت‌های داخلی نسبت به خارجی بود. چارچوب نظارتی جدید از چهار پیشنهاد سیاست گذاری کلیدی تشکیل شده بود: الف) ایجاد رژیم اشتراک تولید برای مدیریت ذخایر نفت زیر لایه های نمک؛ ب) تأسیس یک شرکت دولتی جدید، پتروسال، برای نمایندگی منافع دولت؛ ج) ایجاد یک صندوق اجتماعی ملی و تصویب قانونی جدید که توزیع رویالتی‌ها بین دولت فدرال، ایالت‌ها، و شهردارهای شهری تولیدکننده نفت را بازتوزیع می‌کند؛ د) سرمایه‌گذاری در بازار پتروبراس.

در حالی که بسیاری از این تغییرات هنوز در کنگره در حال بحث است به‌طور موقت تحت‌الشعاع رسوایی فساد در سال ۲۰۱۴ (شامل پتروبراس و سیاستمداران ارشد حزب حاکم)، قرار گرفته‌است. در سال ۲۰۱۰، کنگره قانون ۱۲.۳۵۱ را تصویب کرد که رژیم اشتراک تولید را برای ذخایر زیر لایه های نمک تازه کشف‌شده ایجاد کرد، در حالی که مدل اعطای امتیازات موجود برای بلوک‌های غیراستراتژیک باقی ماند. قانون جدید بر حق دولت بر زیرزمین تأکید دارد و مالکیت آن بر منابع طبیعی را بازتأیید می‌کند. مدل اشتراک تولید نقش شرکت‌های خصوصی را به‌عنوان ارائه‌دهندگان خدمات محدود می‌کند، در حالی که دولت ریسک‌ها و هزینه‌های اکتشاف نفت را افزایش می‌دهد. لولا این بازجهت‌گیری را با تأکید بر عدم اطمینان پایین در اکتشاف و توسعه ذخایر زیر لایه های نمک توجیه کرد. علاوه بر این، برخلاف دیگر تولیدکنندگان نفت آمریکای لاتین که به

سرمایه خارجی در توسعه صنایع نفت خود وابسته بودند، پتروبراس تخصص خود را در فناوری مهندسی عمیق توسعه داد. یک بند سنگین در قراردادهای جدید، حداقل ۳۰ درصد سهم مشارکت را برای پتروبراس در تمام فعالیت‌های نفتی در ذخایر لایحه های نمک اختصاص می‌دهد. در مقایسه با سیاست نفتی کاردوسو، لولا دا سیلوا به وضوح انتظارات بیشتری در مورد ظرفیت نفت برای متحول کردن آینده برزیل داشت.

در حالی که دولت کنترل بسیار کمتری در معدن به دلیل نبود شرکت دولتی دارد، مقررات معدنی پیشنهادی نیز نقش جدیدی برای دولت مطرح می‌کند. اگرچه هنوز در مرحله بحث و در معرض تغییرات در کنگره است، دولت سه پیشنهاد برای مدرن‌سازی قوانین معدنی کشور ارائه کرده است. از دیدگاه وزارت معادن و انرژی (MME)، چارچوب نظارتی موجود دیگر با محیط اقتصادی، سیاسی، و اجتماعی کنونی سازگار نیست. انعطاف‌پذیری مهم ترین، نیروی محرک برای افزایش رقابت‌پذیری در صنایع معدنی است. با توجه به قیمت بالای کالاها و نقش برزیل به‌عنوان صادرکننده عمده کالاها، چارچوب نظارتی معدنی پیشنهادی جدید از منطق و دستورالعمل‌های مشابهی که در بخش نفت اتخاذ شده‌اند، پیروی می‌کند. این تغییرات شامل تحکیم عملکرد نظارتی MME و انعطاف‌پذیری در تعیین نرخ‌های رویالتی بسته به قیمت‌های کالاها است. با این حال، لایحه قانونی هنوز در کنگره در حال بحث است و چندین بار تغییر کرده و مورد مناقشه قرار گرفته است. MME پیشنهاد بازنگری چارچوب نظارتی معدن از طریق ایجاد یک شورای ملی سیاست معدنی و یک سازمان نظارتی برای جایگزینی اداره کل ملی تولیدات معدنی (DNPM)[۱۳۸] را داده بود. پیش‌نویس اولیه لایحه هدف اصلی خود را تعیین محدودیت زمانی برای امتیازات اعطاشده به شرکت‌های معدنی و تلاش برای افزایش سرعت توسعه پروژه‌های معدنی، بهبود نظارت بر فعالیت‌های معدنی و کاهش گمانه‌زنی و فروش حقوق امتیازات معدنی به اشخاص ثالث قرار داده است. در فرآیندی مشابه آنچه در صنعت نفت رخ داد، تحت پیش‌نویس پیشنهادی، امتیازات اعطاشده به بخش معدن نیز مشوق‌هایی برای تجمیع ارزش در تولید و توسعه بخش‌های معدنی و صنعتی و خدماتی مرتبط با صنعت معدن فراهم می‌کند، زیرا قراردادهای امتیازی نیازمند

[۱۳۸] Departamento Nacional de Produção Mineral

مشوق خرید کالاها و خدمات به‌صورت محلی و همچنین ارائه حداقل الزامات محتوای ملی هستند.

برای نظارت بر بخش معدن، پیشنهاد دوم به دنبال تبدیل DNPM، که در حال حاضر بر فعالیت‌های معدنی نظارت دارد، به یک سازمان نظارتی مستقل بنام آژانس ملی معدن (ANM) است. این اقدام مشابه آنچه در بخش نفت با ایجاد ANM و مزایده حقوق اکتشاف رخ داد خواهد بود. به‌وضوح استراتژی دولت برای حفظ ویژگی‌های اصلاحات نئولیبرال، مانند سازمان‌های نظارتی مستقل و تقویت ظرفیت دولت برای تنظیم و تأثیرگذاری بر سرمایه خصوصی را منعکس می‌کند. در نهایت، پیش‌نویس قانون سوم پیشنهاد تغییراتی در رویالتی‌های معدنی را دارد. به گفته DNPM، رویالتی‌ها یکی از مشکلات اصلی بخش معدن هستند. از آنجا که مقادیر آنها ثابت است، امکان تنظیم در زمان‌های بحران اقتصادی یا رونق اقتصادی را فراهم نمی‌کنند. به عبارت دیگر، شرکتی که در دوره رونق اقتصادی یا بحران اقتصادی فعالیت می‌کند، همان مقدار ثابت را پرداخت می‌کند. بنابراین، هدف مورد نظر مقررات پیشنهادی، ایجاد انعطاف‌پذیری در چارچوب های نظارتی است.

به عبارت دیگر، دولت PT ویژگی‌های یک چارچوب نظارتی مبتنی بر بازار را در بازطراحی سیاست‌های دولت سالاری پذیرفت. دولت موقعیت و کنترل خود را بر منابع طبیعی کشور با تضمین نقش غالب پتروبراس در بخش نفت برجسته می‌کند. با این حال، دولت PT تحت زعامت لولا دا سیلوا قصد نداشت بخش خصوصی را بیگانه کند و به تحمیل حقوق انحصاری بر اکتشاف منابع طبیعی بازگردد، بلکه ارزش سرمایه خصوصی در سرمایه‌گذاری در این بخش را به رسمیت شناخت. دولت نه تنها به‌عنوان یک کنشگر فعال و تأثیرگذار باقی ماند، بلکه قادر به تأثیرگذاری بر انتخاب‌های کسب‌وکارها و توسعه کلی بخش‌های منابع بود. در مورد واله، دولت سهام طلایی خود را پس از خصوصی‌سازی شرکت حفظ کرد، قدرتی که حق وتو را برای دولت در مورد تغییرات قابل‌توجه در هریک از جنبه های حاکمیت شرکتی محفوظ میکرد .

علاوه بر این، نفوذ غیرمستقیم نیز از طریق ساختار مالکیت شرکت اعمال می‌شد. با وجود خصوصی‌سازی، دولت تا ۳۱ دسامبر ۲۰۱۳، ۶.۳ درصد سهام شرکت را از طریق شرکت سرمایه‌گذاری بانک توسعه ملی، BNDESPAR، حفظ کرد. با این حال، سهامدار

کنترل‌کننده واله، کنسرسیوم والپار است که با هدف نگهداری سهام در شرکت سازمان‌دهی و تأسیس شد. تا سال ۲۰۱۳، کنسرسیوم والپار ۵۲.۷ درصد از سهام عادی واله را در اختیار داشت). والپار، به نوبه خود، توسط هلدینگ لیتل پارتیسیپاسوئز کنترل می‌شود، که سهامدار اصلی آن صندوق بازنشستگی یک بانک دولتی بنام بانکو دو برازیل یا به اصطلاح پروی[۱۳۹](BNDESPAR نیز تا سال ۲۰۱۳، ۱۱.۵ درصد سهام در والپار دارد) است . اگرچه پروی یک نهاد عمومی و متعلق به دولت نیست اما دولت نفوذ سیاسی زیادی بر صندوق‌های بازنشستگی دولتی دارد بنابراین، این ساختار مالکیت به دولت ظرفیت اعمال نفوذ غیرمستقیم بر امور واله را می‌دهد.

هیچ چیز بهتر از خروج مدیرعامل واله، روژه آنیلی، در سال ۲۰۱۱، ظرفیت تداوم دولت برای تأثیرگذاری بر تصمیمات شرکت را نشان نمی‌دهد. تحت رهبری آنیلی، واله با تبدیل شدن به رهبر جهانی در تولید سنگ‌آهن، دومین تولیدکننده بزرگ نیکل، و دومین شرکت معدنی بزرگ جهان، عملکرد برجسته‌ای داشت (پرادا و متیوز، ۲۰۱۱). از دیدگاه کسب‌وکار و بازار، آنیلی بیشترین ارزش را برای سهامداران شرکت ایجاد کرد. با این حال، شایعاتی در رسانه‌ها مطرح شد که دولت برای کنار گذاشتن آنیلی لابی کرده بود، و دلایل اصلی آن عدم پایبندی او به خواسته دولت برای ایجاد مشاغل بیشتر در داخل، تکمیل عملیات معدنی با فعالیت‌هایی مانند تولید فولاد و احیای صنعت کشتی‌سازی داخلی با تأمین کشتی‌های واله از داخل بود. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری، از دیدگاه دولت، در توسعه صنعتی ملی برزیل مهم تر از حضور وی بود. اگرچه دولت نمی‌تواند مستقیماً در تصمیمات شرکت مداخله کند، قطعاً از طریق ساختار سهامداری نفوذ غیرمستقیمی برای فشار برای تغییر دارد. خروج آنیلی ممکن بود آثار ناگواری داشته باشد اما این واقعیت که طبق قوانین بازار، یک شرکت خصوصی باید منافع سهامداران خود را در اولویت قرار دهد نادیده گرفته شد و شرکت واله که باید منافع سهامداران خصوصی خود و همچنین دولت را متعادل میکرد به سمت دولت تغییر ریل داد .آنیلی نماد مدیرانی بود که با رویکرد بازار آزاد، واله را به یک شرکت جهانی تبدیل کرد، اما سیاست‌های دولتی برزیل مسیر او را قطع کرد. برکناری او در سال ۲۰۱۱ نشان‌دهنده *تضاد بین منافع*

[۱۳۹] government pension fund Previ of the state-owned bank

ملی و سودآوری شرکت‌های بزرگ در اقتصادهای درحال‌توسعه است. این موضوع سؤالات اساسی در مورد اصلاحات بازار و میزان واقعی از بین بردن الگوهای موجود مداخله دولتی در صنایع استراتژیک اقتصاد را مطرح می‌کند. ما استدلال می‌کنیم که دولت برزیل آگاهانه از کنار کشیدن کنترل خود بر بخش منابع خودداری می‌کند. با وجود اصلاحات بازار، دولت برزیل به‌طور تاریخی تأثیر قابل‌توجهی بر اقتصاد ملی اعمال کرده و همچنان اعمال می‌کند.

نتیجه‌گیری

استراتژی جهانی‌سازی برزیل – ترکیبی از آزاد سازی انتخابی بازار و سیاست‌های دولت‌گرا – توسط منطق وابستگی به مسیر[۱۴۰] و ملاحظات بخشی شکل گرفته است. اصلاحات بخش معدن و نفت، با هدف افزایش رقابت‌پذیری، در زمینه پساخصوصی‌سازی و رونق کالاها، الگوهای موجود کنترل دولتی در اقتصاد را تقویت کرد. این اصلاحات پیامدهای مهمی در توسعه شرکت‌های رقابتی بین‌المللی داشت. واله و بخش معدن اهمیت خود را در اقتصاد برزیل بازیافتند. تا سال ۲۰۰۸، ارزش کل تولید معدنی برزیل ۱۰۳.۱ میلیارد دلار بود که حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی ملی را تشکیل می‌داد . اگر بپذیریم که معیار موفقیت باز شدن بازار این است که سرمایه‌گذاری خارجی جذب شود، پس بخش معدن در طول دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ از نظر گشایش شکوفا شده است. بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۸، بیش از ۵۰۰ شرکت فراملیتی در کشور فعالیت خود را آغاز کردند، که سرمایه‌گذاری‌ها و رقابت‌پذیری در بخش را افزایش داد . در تولید سنگ‌آهن، برزیل پس از چین در رتبه دوم قرار داشت، که واله و شرکت‌هایی که واله در آنها مشارکت داشت حدود ۸۵ درصد تولید ملی را تشکیل می‌دادند از نظر صادرات، محصولات معدنی، چه خام و چه فرآوری‌شده، بین سال‌های ۱۹۷۸ و ۱۹۹۱ بین ۱۵ تا ۳۰ درصد کل صادرات برزیل را تشکیل می‌دادند، و در دوره ۱۹۹۴–۲۰۰۸ به‌طور متوسط حدود ۲۰ درصد از کل صادرات را شامل می‌شدند. درآمدهای صادراتی به نوبه خود از ۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۴ به ۱۷ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۸ جهش کرد

[۱۴۰] path-dependency

(دپارتمان ملی تولید معدنی، ۲۰۱۰: ۱۱). ترکیب قیمت‌های بالا و کیفیت بالای سنگ‌آهن برزیل جایگاهی برای معدن‌کاری برزیل فراهم کرد که منجر به گسترش موفق داخلی و بین‌المللی شرکت دولتی سابق شد. بخش معدن برزیل به یک بخش پویا و بسیار رقابتی با واله به‌عنوان یک بازیگر جهانی بزرگ تبدیل شد.

در بخش نفت، تا سال ۲۰۱۰ حدود ۷۸ شرکت در فعالیت‌های اکتشاف و تولید با یک صنعت محلی قوی که قادر به ارائه مواد، تجهیزات، و خدمات مشغول بودند (۳۸ مورد از آنها خارجی بودند)، پتروبراس همچنان بازیگر غالب در بخش‌های بالادستی، میان‌دستی، و پایین‌دستی صنعت نفت باقی مانده است. در اکتشاف نفت، پتروبراس پس از مزایده‌های انجام‌شده توسط ANP به بزرگ‌ترین مالک بلوک‌های نفتی تبدیل شد. به همین دلیل، شرکت‌های نفتی داخلی و بین‌المللی به دنبال ایجاد سرمایه‌گذاری‌های مشترک، کنسرسیوم‌ها و مشارکت اقلیتی با پتروبراس بوده‌اند. عمدتاً به دلیل هزینه‌های بالای ساخت پالایشگاه‌ها و نرخ‌های بازگشت پایین‌تر در مقایسه با اکتشاف نفت، این شرکت همچنین انحصار بازار خود را در پالایش حفظ کرده است. توزیع و فروش مشتقات نفتی نیز تحت کنترل پتروبراس از طریق شرکت فرعی آن، پتروبراس دیستریبوئیدورا است، در حالی که برخی فکر می‌کردند پتروبراس ضعیف خواهد شد در نهایت رقابت پذیر ماند. در واقع، از محیط جدید به‌طور قابل‌توجهی بهره‌مند شد و اکنون بزرگ‌تر و قوی‌تر از قبل از آزاد سازی است. در نتیجه اصلاحات بازار و افزایش رقابت‌پذیری بین‌المللی، واله و پتروبراس به شرکت‌های بسیار کارآمدی تبدیل شده‌اند با این حال، اصلاحات لیبرال نتوانستند سیستم تولیدی را که در طول سال‌های مداخله دولتی ایجاد شده بود، به‌طور کامل از بین ببرند و این موضوع، این زمینه را برای بازگشت دولت در توسعه بخشی فراهم کرد.

باید خاطر نشان شود که سیاسی‌شدن مکرر شرکت‌های دولتی در برزیل و به‌طور گسترده‌تر در آمریکای لاتین را باید به رسمیت شناخت. با وجود موفقیت‌های پس از اصلاح واله و پتروبراس در بخش منابع طبیعی، رسوایی فساد اخیر که شامل مدیران پتروبراس و دولت PT بود، سؤالات مهمی در مورد پایداری ملی گرایی منابع به‌عنوان یک مدل توسعه مطرح می شود. تعدادی از مدیران پتروبراس به اتهام دریافت رشوه از پیمانکاران (عمدتاً شرکت‌های ساختمانی) و بازگرداندن بخشی از وجوه به PT و سایر

احزاب سیاسی دستگیر یا تحت تحقیق هستند. دخالت آنها باور عمومی را که پتروبراس یک شرکت دولتی بسیار کارآمد و مستقل از دولت است خدشه‌دار کرد. استراتژی توسعه همچنین شامل ریسک‌های بالایی است که ممکن است از طریق سرمایه‌گذاری‌های دولتی پایدار نباشد.

برنامه سرمایه‌گذاری پتروبراس جاه‌طلبانه و در مقیاس بزرگ است و موفقیت ساخت صنایع مرتبط به‌ویژه کشتی‌سازی، به شدت به ظرفیت پتروبراس برای توسعه فناوری مهندسی آب‌های عمیق برای استخراج نفت فراساحلی وابسته است. چالش‌های فناوری و ریسک‌های زمین‌شناختی در ذخایر زیر سطح نمک بیشتر است و نیاز به سرمایه‌گذاری‌های بسیار بیشتری نسبت به دهه‌های گذشته دارد. انتظار می‌رفت که پتروبراس به‌تنهایی بین سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵، ۱۲۸ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری کند . این امر به‌طور اجتناب‌ناپذیر منجر به افزایش تقاضای داخلی برای ماشین‌آلات و تجهیزات، کشتی‌ها، تجارت و خدمات می‌شود. بنابراین فلج شدن شرکت به دلیل رسوایی فساد ممکن است تأثیر منفی بر کل زنجیره تولید، شامل تأمین‌کنندگان مستقیم و غیرمستقیم، داشته باشد. به‌عنوان مثال، در صنعت کشتی‌سازی بیش از ۱۰,۰۰۰ کارگر تاکنون شغل خود را از دست داده‌اند . اگرچه کاهش سرعت اقتصاد برزیل نیز به تضعیف این بخش کمک کرد، صنعت کشتی‌سازی به شدت به سفارشات پتروبراس وابسته است، بطوریکه وابستگی آن حدود ۹۰ درصد از تجارت آن را تشکیل می‌دهد . تأثیرات آینده بر نرخ‌های سرمایه‌گذاری در کل اقتصاد می‌تواند قابل‌توجه باشد. در نهایت، استقلال سیاسی شرکت اکنون پس از استفاده دیلما روسف[۱۴۱] (۲۰۱۱–۲۰۱۵) از شرکت به‌عنوان ابزاری برای کنترل قیمت‌های بنزین با مجبور کردن پتروبراس به فروش محصولات خود زیر قیمت‌های بازار زیر سؤال رفته است. به‌طور کلی، استراتژی توسعه‌ای که زمانی از نظر تجاری پایدار به نظر می‌رسید، اکنون از مداخله دولتی رنج می‌برد.

تحلیل دو جنبه از اصلاحات بخش منابع طبیعی به اهمیت مداوم دولت‌ها در میانجی گری سرعت و زمان تغییرات نهادی در صنایع استراتژیک اهمیت دارد. برخلاف آرژانتین،

---

[۱۴۱] دیلما روسف، متولد ۱۹۴۷، اولین زن رئیس‌جمهور برزیل و عضو حزب کارگران بود. او در جوانی علیه دیکتاتوری نظامی مبارزه می‌کرد و مدتی زندانی شد. روسف ابتدا وزیر انرژی و سپس رئیس ستاد اجرایی دولت لولا بود و از ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۶ رئیس‌جمهور برزیل شد. دوران ریاست‌جمهوری او با تمرکز بر کاهش فقر و گسترش برنامه‌های اجتماعی مانند Bolsa Famíliaهمراه بود. در ۲۰۱۶ به دلیل اتهامات مالی و اداری توسط مجلس استیضاح و برکنار شد.

بولیوی، و ونزوئلا که پروژه‌های ملی‌سازی مجدد باعث بسیج مخالفت از بخش خصوصی شد، در برزیل ظرفیت داخلی واله و پتروبراس و جایگاه آنها به‌عنوان بازیگران بین‌المللی در صنایع معدن و نفت به روابط دولت–سرمایه داری پایدارتر منجر شده است. این الگو مشابه الگوی مدیریت منابع شیلی است با این تفاوت که در شیلی آزاد سازی قابل‌توجهی در بخش معدن همراه با کنترل شدید بر شرکت ملی مس رخ داد، در برزیل ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به بخش‌های استراتژیک از همان ابتدا به شدت تنظیم شد، بنابراین نقش کنترل دولتی در توالی و سرعت اصلاحات بازار مهم بود. این پراگماتیسم سیاسی، نقش نخبگان ملی در دولت‌های قوی را منعکس می‌کند، بنابراین، نئولیبرالیسم را به نتیجه‌ای کمتر اجتناب‌ناپذیر و همگن تبدیل نمود. به‌طور گسترده‌تر، این مدل مدیریت مبتنی بر تداوم و تغییر بین سیاست‌های بازار و دولت‌گرایانه نشان‌دهنده تأثیر مداوم وابستگی به مسیر – به‌ویژه پارادایم توسعه‌گر دولت‌گرایانه وارگاس – در فرآیند تنظیم با اقتصاد بین‌المللی است.

فصل دهم: سیاست‌های معدنی در پرو :ترکیبی از ملی گرایی بداهه و منافع شرکتی(دوران هومالا)

خاویر آرلانو-یانگواس[۱۴۲]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- سیاست‌های معدنی از فوجیموری تا هومالا
- درک تاب‌آوری سیاست‌های رادیکال دوستدار بازار
- نتیجه‌گیری و پیامدهای توسعه‌ای محتمل

[۱۴۲] Javier Arellano-Yanguas

مقدمه

پرو، به‌عنوان یکی از اقتصادهای معدنی در آمریکای لاتین، در سال ۲۰۲۵ نیز همچنان نقش برجسته‌ای در زنجیره جهانی تأمین فلزات ایفا می‌کند. ساختار اقتصادی این کشور به‌شدت وابسته به صادرات مواد معدنی، به‌ویژه مس، طلا و روی است. به‌رغم چالش‌هایی چون نوسانات بازارهای جهانی، بی‌ثباتی‌های اجتماعی و محدودیت‌های ساختاری در جذب سرمایه‌گذاری، دولت پرو در سال‌های اخیر مسیر اصلاحات نهادی در بخش معدن را با هدف افزایش بهره‌وری، ارتقاء شفافیت و توسعه پایدار دنبال کرده است. در سال ۲۰۲۵، تولید ناخالص داخلی (GDP) پرو حدود ۳۰۳ میلیارد دلار (اسمی) و بر اساس برابری قدرت خرید (PPP) نزدیک به ۶۴۳ میلیارد دلار برآورد شده است .رشد اقتصادی کشور در این سال حدود ۲,۹ درصد تخمین زده می‌شود. سرانه تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری، در حدود ۸،۸۱۰ دلار و بر اساس PPP معادل ۱۸،۶۹۰ دلار گزارش شده است. این شاخص‌ها بیانگر اقتصادی با رشد میانه، اما وابسته به بخش‌های کالامحور است. بخش معدن همچنان ستون فقرات صادرات محور پرو باقی مانده و در سال ۲۰۲۵ حدود ۶۳ تا ۶۴ درصد از کل صادرات کشور را به خود اختصاص داده است. صادرات مواد معدنی در این سال به بیش از ۳۹ میلیارد دلار بالغ شد که بخش اعظم آن مربوط به صادرات مس (۲۹٪) و طلا (۲۳٪)ست. همچنین، این بخش حدود ۸,۵ درصد از GDP کشور و نزدیک به ۲ درصد از درآمدهای مالیاتی مستقیم دولت را تأمین می‌کند.

معدن در مرکز رشد اقتصادی چشمگیر پرو در دهه گذشته و مناقشات سیاسی که محدودیت‌های چارچوب نهادی برای حفظ این رشد را آشکار می‌کنند، قرار داشته است (اکونومیست، ۲۰۱۴). رونق اقتصادی پرو به افزایش تقاضای بین‌المللی برای مواد معدنی وابسته بوده است. در حالی که از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۱ تولید ناخالص داخلی (GDP) این کشور ۳.۲ برابر شد، وزن بخش معدن و نفت در اقتصاد از ۶.۳ درصد به ۱۴.۷ درصد افزایش یافت (جدول ۱۰.۱ را ببینید). این اهمیت اقتصادی رو به رشد با افزایش مناقشات اجتماعی در مورد ساخت معادن و میادین نفتی جدید و مناقشات سیاسی بر سر نقش دولت در بخش استخراج همراه بوده است. نخستین نشانه‌های ملی گرایی منابع جدید را

می‌توان در ماه‌های منتهی به انتخابات ریاست‌جمهوری و پارلمانی پرو در سال ۲۰۰۶ ردیابی کرد. در مواجهه با افزایش مداوم قیمت‌های بین‌المللی مواد معدنی، معدن به موضوع سیاسی داغی تبدیل شد. تحلیلگران سیاسی و برخی از نامزدهای ریاست‌جمهوری، به‌ویژه آلن گارسیا از حزب آپرا (اتحاد انقلابی مردمی آمریکا) و اویانتا هومالا از حزب ناسیونالیست پرو (PNP)، خواستار بازنگری توافقات ثبات، تعریف مالیات بر سودهای غیرمنتظره و پرداخت رویالتی توسط شرکت‌های معدنی شدند. این پیشنهادات بسیار معتدل بودند، زیرا خواستار تغییرات رادیکالی که همزمان در بولیوی اجرا می‌شد و در دیگر کشورهای آمریکای لاتین مورد بحث بود، نبودند. با این حال، به محض پیروزی گارسیا در انتخابات و به قدرت رسیدن، او به برنامه سیاستی شرکت‌های معدنی تن داد. در کارزار انتخاباتی سال ۲۰۱۱، سیاست‌های معدنی بار دیگر در مرکز توجه قرار گرفتند. بسیاری از نامزدها پیشنهادهایی برای تغییر در مالیات‌بندی معدن و سایر مقررات، مانند فرآیندهای مشورت با جوامع بومی و محلی، ارائه کردند. هومالا، نامزد ناسیونالیست، اصلی‌ترین چالشگر منافع شرکتی بود. پیروزی انتخاباتی او در سال ۲۰۱۱ مشروعیت لازم برای پیشبرد پلتفرم سیاسی‌اش در زمینه معدن را فراهم کرد. در هفته‌های اولیه قدرت، رئیس‌جمهور جدید به نظر می‌رسید وعده‌های خود را جدی گرفته است. مذاکره برای اصلاحات مالیاتی بخش معدن یکی از اولین اقدامات دولت جدید بود. علاوه بر این، در عرض چند هفته، رئیس‌جمهور قانون مشورت بومی مورد انتظار را اعلام کرد که کسب رضایت مردمان بومی قبل از پیشبرد پروژه‌های سرمایه‌گذاری که بر زندگی آنها تأثیر می‌گذارد را اجباری کرد. با این حال، این اقدامات نشانه تغییر رادیکال نبودند. در نوامبر ۲۰۱۱، دولت با درگیری تلخی بین شرکت معدنی یاناکوچا و مقامات منطقه‌ای کاخامارکا بر سر اثرات زیست‌محیطی منفی احتمالی مواجه شد. هومالا نتوانست از موضع وزیر محیط زیست خود حمایت کند. این رویداد منجر به استعفای نخست‌وزیر دولت ملی، جابه‌جایی چندین وزیر، و تغییر در رویکرد دولت به معدن شد.

برخی تحلیلگران سیاسی معتقدند که از زمان بحران دولتی در دسامبر ۲۰۱۱، سیاست‌های معدنی هومالا برنامه نئولیبرال دولت‌های قبلی را حفظ کرده است ک. با این حال، پیشینه سیاسی هومالا نیازمند درک ظریف‌تری از سیاست‌های او و فرآیندهای سیاسی شکل‌دهنده به آنها دارد. در این فصل، استدلال می‌کنیم که سیاست‌های هومالا

ترکیبی از پیشنهادهای ناهمگون است که به منطق و دیدگاه‌های مختلفی در کابینه وی بستگی داشت. در ابتدا، دولت دو هدف داشت. از یک سو، تلاش کرد تا مشارکت دولت در رانت‌های معدنی را افزایش دهد. از سوی دیگر، می‌خواست صدای جوامع محلی را در فرآیند تصمیم‌گیری وارد کند و به ملاحظات زیست‌محیطی در فرآیند اعطای مجوز برای ساخت معادن جدید اهمیت بیشتری بدهد. با این حال جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید در بخش معدن، هدف دوم را کم‌رنگ کرد. «چرخش ناسیونالیستی» در سیاست معدنی بجای کسب درآمدهای مالیاتی بیشتر برای افزایش هزینه‌های اجتماعی در راستای «استخراج‌گرایی جدید» مشابه با کشورهای آمریکای لاتین بود . با وجود این گرایش کلی، هومالا برخی وزرای مدافع عناصر دیدگاه اولیه را در کابینه وزرا حفظ کرد و نهادهایی را توسعه داد که هدفشان تنظیم، و نه تنها ترویج، بخش معدن بود.

چرا هومالا برنامه اولیه خود را تغییر داد؟ پاسخ به این سؤال ترکیبی از عوامل زمینه‌ای و ساختاری است. عوامل زمینه‌ای به ضعف‌های حزب ناسیونالیست پرو (PNP) و شخصیت هومالا مربوط می‌شوند. هومالا برای تشکیل دولت به گروه‌های سیاسی متنوع وابسته بود؛ با این حال، بی‌اعتمادی رئیس‌جمهور به افراد سبز و چپ کابینه اول بر تغییرات برنامه اولیه‌اش تأثیر گذاشت. عوامل ساختاری به قدرت سنتی گروه‌های اقتصادی در سیاست پرو و توانایی آنها برای اعمال نفوذ ایدئولوژیک از طریق کادرهای فنی پاسخ می‌دهند. در نهایت، نتایج سیاست‌های هومالا به تقویت رشد اقتصادی مبتنی بر صادرات اولیه ادامه داده و وابستگی اقتصادی و سیاسی به بخش استخراج و نقش گروه کوچکی از شرکت‌های بزرگ را عمیق‌تر کرده است.

در این فصل با اتخاذ رویکردی تاریخی، سیاست‌های مختلف تأثیرگذار بر بخش معدن و تغییرات سیاستی اصلی دهه گذشته بررسی میشود. بخش سوم عوامل اصلی توضیح‌دهنده مقاومت در برابر معرفی سیاست‌های ناسیونالیستی‌تر در بخش معدن را تحلیل می‌کند. در نهایت، بخش چهارم با ارزیابی پیامدهای سیاست‌های معدنی کنونی برای سیاست پرو و مدل توسعه‌ای کشور نتیجه‌گیری می‌کند. تحلیل ارائه‌شده در این فصل مبتنی بر داده‌های مصاحبه با کنشگران کلیدی بین سال‌های ۲۰۰۷ تا۲۰۱۳ است.

سیاست‌های معدنی از فوجیموری تا هومالا

معدن به‌طور تاریخی نقش مهمی در اقتصاد پرو ایفا کرده است. در طول دولت ولاسکو آلوارادو در دهه ۱۹۷۰، دولت کنترل مستقیم بر بخش بزرگی از تولید معدنی را به دست گرفت. بحران جهانی در صنعت معدن و مدیریت ضعیف، این شرکت‌ها را به بحران شدیدی فرو برد. در اوایل دهه ۱۹۹۰، رژیم فوجیموری تغییرات سیاستی قابل‌توجهی را اجرا کرد و پایه‌های گسترش کنونی بخش معدن را بنا نهاد. دولت‌های بعدی این سیاست‌ها را حفظ کردند؛ با این حال، به قدرت رسیدن اویانتا هومالا در سال ۲۰۱۱ انتظارات برای تغییرات قابل‌توجه را ایجاد کرد.

از فوجیموری تا گارسیا: ترویج سرمایه‌گذاری با حفاظت از منافع شرکتی

اصلاح بخش معدن یکی از اولین وظایف انجام‌شده توسط فوجیموری[۱۴۳] بود. قانون عمومی معدن سال ۱۹۹۲ برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی طراحی شد. این قانون چهار حوزه کلیدی را مورد توجه قرار داد. نخست، قانون خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی را اجباری کرد و سیگنال قوی‌ای از جهت‌گیری دوستدار کسب‌وکار رژیم جدید ارائه داد. دوم، قانون یک کاداستر معدنی جدید ایجاد کرد که اعطا و مدیریت حقوق معدنی را تسهیل می‌کرد. سوم، قانون یک رژیم مالیاتی مطلوب برای سرمایه‌گذاری خارجی با این موارد پیشنهاد کرد: (الف) ساده‌سازی رژیم مالیاتی برای شرکت‌های معدنی؛ (ب) حذف تفاوت‌ها بین سرمایه ملی و خارجی؛ (ج) اعطای قدرت به دولت برای امضای توافقات ثبات با شرکت‌ها؛ (د) حذف سیاست‌های محدودکننده نرخ ارز خارجی؛ و (ه) معافیت سرمایه‌گذاری مجدد سودها از مالیات‌های شرکتی که باید توسط شرکت‌های معدنی پرداخت شود. چهارم، قانون رابطه بین شرکت‌ها، مقامات محلی و جوامع را با ایجاد «کانون مینرو»[۱۴۴] به‌عنوان حق حوزه‌های قضایی که در آنها مواد معدنی استخراج می‌شوند

---

[۱۴۳] Fujimori

[۱۴۴] **Canon Minero** کانون مینرو ،یک مکانیسم مالی است که بخشی از درآمدهای حاصل از **مالیات بر معادن** را به مناطق تولیدکننده مواد معدنی و دولت‌های محلی منتقل می‌کند تا برای توسعه زیرساخت‌ها و پروژه‌های اجتماعی استفاده شود.

برای دریافت ۲۰ درصد از مالیات‌های شرکتی هموار کرد. علاوه بر این، قانون در مورد مسائل زیست‌محیطی لیبرال بود و تنها ۶ ماده از ۲۲۶ ماده خود را به این موضوع اختصاص داد. این شش ماده عمدتاً ارجاعات رسمی به مقررات سطح پایین‌تر در مورد استانداردهای فنی بودند. آنها پیام روشنی به سرمایه‌گذاران منتقل کردند: این موضوعات مشکلی ایجاد نخواهد کرد.

ترکیب سیاست‌های دوستدار کسب‌وکار با وجود ذخایر معدنی بسیار سودآور، شرکت‌های بین‌المللی را جذب کرد که برای کشف فرصت‌های تجاری جدید به پرو بیایند. در نتیجه، در دو دهه گذشته، پرو شهرت زیادی به‌عنوان یکی از مقاصد پیشرو سرمایه‌گذاری معدنی در جهان کسب کرده است. به‌طور همزمان، معدن اهمیت خود را در اقتصاد پرو از نظر تولید، صادرات و درآمدهای مالیاتی چند برابر کرده است (جدول ۱۰.۱ را ببینید).

جدول ۱۰.۱: شاخص‌های اقتصادی برای بخش معدن پرو

شاخص	۱۹۹۴	۲۰۰۱	۲۰۱۱
تولید ناخالص داخلی (میلیون دلار آمریکا)a	۴۴,۹۹۳	۵۲,۰۴۶	۱۷۱,۲۶۲
معدن و نفت به‌عنوان درصد کل GDP	۵.۶۰٪	۶.۳۰٪	۱۴.۷۰٪
کل صادرات (میلیون دلار آمریکا)	۴,۴۲۴	۷,۰۲۶	۴۶,۲۶۸
درصد معدن در صادرات	۴۴.۵۰٪	۴۵.۶۰٪	۵۹.۱۰٪
درآمد کل دولت (میلیون دلار آمریکا)	۷,۷۸۲	۹,۱۴۸	۳۷,۰۸۵
درآمد دولت از معدن و نفت (میلیون دلار آمریکا)	داده‌ای در دسترس نیست	۳۴۰	۵,۵۰۲
سرمایه‌گذاری در معدن (میلیون دلار آمریکا)	۲۵۴	۱,۲۹۶	۷,۲۴۳

منابع: INEI (۲۰۱۴)، بانک مرکزی پرو (۲۰۱۴)، SUNAT (۲۰۱۴)، دامرت و مولینلی (۲۰۰۷، ص ۱۱۶).
یادداشت: a در قیمت‌های اسمی.

در طول دهه ۲۰۰۰، بخش معدن پرو با سه نوع چالش مواجه شد: (الف) تنش‌ها با جوامع محلی؛ (ب) فشارهای سیاسی برای افزایش مشارکت دولت در رانت‌های معدنی؛

و (ج) دستورات بین‌المللی برای توسعه نهادهای مسئول اجرای مقررات زیست‌محیطی. با این حال، تا سال ۲۰۱۱، چارچوب سیاستی توسعه‌یافته توسط فوجیموری تغییرات کمی داشت. همان‌طور که پاراگراف‌های بعدی نشان می‌دهند، دولت‌های پرو در این دوره از طریق سه نوآوری سیاستی که هدفشان دفاع از منافع شرکت‌های معدنی بود، به این چالش‌ها پاسخ دادند.

گروه اول نوآوری‌های سیاستی به بازتوزیع سرزمینی رانت های معدنی پرداخته است. در سال ۲۰۰۱، پارلمان پرو قانون *کانون* را تصویب کرد که در بخش معدن مالیات بر درآمد شرکتی پرداخت‌شده توسط شرکت‌ها را از ۲۰ درصد به ۵۰ درصد افزایش میداد. شهرداران مناطق معدنی سال‌ها برای دستیابی به این تغییرات بدون هیچ موفقیتی تلاش کرده بودند. با این حال، در سال ۲۰۰۱، مقامات محلی مناطق معدنی، حمایت رهبران تجاری را به دست آوردند و درآمدهای معادن به جامعه محلی بیشتر منتقل شد (آرلانو–یانگواس، ۲۰۱۲).

قانون اصلی چندین بار در سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ اصلاح شد تا «نتایج غیرمنتظره» ناشی از نبود دقت فنی را حل کند. هنگامی که آخرین اصلاح *کانون* در سال ۲۰۰۴ تصویب شد، مازاد وجوه انتقال یافته از شرکتها طبق قانون معدنی (کانون) به ۳۰۸ میلیون سول (واحد پول پرو) در قیمت‌های ثابت ۱۹۹۶ (۹۰ میلیون دلار آمریکا) رسید. در سه سال، قیمت‌های بالاتر مواد معدنی عواید را ۱۳ برابر بیشتر از مقادیر اولیه آنها افزایش داد. این افزایش تنها چند منطقه و چند ناحیه در آن مناطق را تحت تأثیر قرار داد و نابرابری‌های شدیدی ایجاد کرد. چندین تلاش برای اصلاح قانون کانون در سال‌های اخیر برای دستیابی به توزیع عادلانه‌تر انجام شده است؛ با این حال، همه این تلاش‌ها شکست خورده‌اند. در بحث‌های مربوط به اصلاح، شرکت‌های معدنی ترجیح خود را برای حفظ توزیع تعیین‌شده کانون به دلیل مزایایی که برای نواحی میزبان معادن به همراه داشت، ابراز کردند.

در مورد مالیات‌بندی، پس از سال ۲۰۰۳، افزایش قیمت‌ها و سودهای معدنی منتقدان را که از گروه‌های مختلفی بودند را بیدار کرد. در دوره ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۶، دو تلاش اصلی برای تغییر سیاست‌های مالیاتی وجود داشت. در سال ۲۰۰۵، گروهی از نمایندگان کنگره از مناطق معدنی پیش‌نویس لایحه‌ای برای معرفی رویالتی‌ها ارائه کردند. در واقع،

نمایندگان به دنبال سود بردن برای حوزه‌های انتخابیه خود بیش از افزایش درآمدهای دولت بودند، زیرا مبالغ جمع‌آوری‌شده به‌عنوان رویالتی به‌طور خودکار به مناطق تولیدکننده می‌رفت. این لایحه با مخالفت وزارت اقتصاد و دارایی (MEF) و جامعه ملی معدن، نفت و انرژی (SNMPE)[۱۴۵] مواجه شد. با این حال، کنگره در نهایت لایحه را تصویب کرد، و رئیس‌جمهور تولدو، که در آن زمان کمتر از ۱۰ درصد حمایت عمومی داشت، ادعا کرد که باید قانون را برخلاف نظر وزیر اقتصاد و دارایی اجرا کند. این اصلاح تأثیر بسیار محدودی داشت، زیرا پرداخت رویالتی‌ها تنها عملیات قدیمی را که تحت قراردادهای ثابت، محافظت نشده بودند و سرمایه‌گذاری‌های جدید را تحت تأثیر قرار داد.

تلاش بعدی برای اصلاح سیاست‌های مالیاتی به دوره پیش از انتخابات ریاست‌جمهوری ۲۰۰۶ برمی‌گردد. چندین گروه سیاسی خواستار بازنگری توافقات ثبات مالیاتی با هدف تعریف مالیات‌های غیرمنتظره و پرداخت رویالتی برای معادنی شدند که از قانون مصوب ۲۰۰۵ معاف شده بودند. آلن گارسیا، نامزد موفق ریاست‌جمهوری، این نگرانی‌ها را به‌عنوان بخشی از پلتفرم انتخاباتی خود پذیرفته بود. وی به محض به قدرت رسیدن، به منافع شرکت‌های معدنی تن داد و اظهار داشت که اقدامات تسکینی به جای پرداخت رویالتی‌ها یا مالیات‌های غیرمنتظره اجرا خواهد شد. در دسامبر ۲۰۰۶، گارسیا برنامه همبستگی معدنی با مردم (PMSP)[۱۴۶] را منتشر کرد. توافق بین دولت و شرکت‌های معدنی، شرکت‌ها را از پرداخت مالیات‌های غیرمنتظره در ازای تعهد به سرمایه‌گذاری مقدار مشخصی پول در پروژه‌های توسعه اجتماعی در مناطق معدنی برای پنج سال بعدی معاف کرد. تراست‌های خصوصی تحت کنترل شرکت‌ها مسئول تخصیص این منابع طبق مجموعه‌ای آزاد از قوانین بودند. این توافق نارضایتی و انتقاد عمومی را برانگیخت، زیرا نشان‌دهنده تبعیت آشکار دولت از منافع معدنی بود.

رهبران قدرتمند جامعه ملی معدن، نفت و انرژی (SNMPE)[۱۴۷] از این توافق شادمان بودند، زیرا این توافق دو نتیجه مطلوب داشت: شرکت‌ها از پرداخت مالیات‌های بالاتر

---

[۱۴۵] National Society for Mining, Oil, and Energy
[۱۴۶] the Mining Program of Solidarity with the People
[۱۴۷] the National Society for Mining, Oil, and Energy

اجتناب کردند و همچنین می‌توانستند بخشی از پس‌اندازها را برای تقویت سرمایه‌گذاری در توسعه در سطح محلی استفاده کنند. یکی از رهبران صنایع معدنی اظهار داشت که «شرکت‌ها از حالت دفاعی در مورد درگیری‌های زیست‌محیطی به سمت فعال شدن در توسعه جوامع تغییر کرده‌اند».

نیاز به در نظر گرفتن تأثیر معدن بر محیط زیست چالش سوم بود. گروه‌های زیست‌محیطی مدت‌ها برای ایجاد وزارت محیط زیست (MINAM) تلاش کرده بودند. در مورد بخش معدن، آنها ادعا کردند که تضاد منافعی وجود دارد، زیرا وزارت انرژی و معادن (MINEM) همزمان مسئول ترویج سرمایه‌گذاری در عملیات معدنی جدید و بررسی و تأیید ارزیابی‌های زیست‌محیطی بود که به شرکت‌های معدنی اجازه می‌داد به مراحل اکتشاف و بهره‌برداری بروند (ببینگتون، ۲۰۰۷). دولت گارسیا وزارت محیط زیست (MINAM) را ایجاد کرد. به‌طور پارادوکسیکال، تصمیم برای ایجاد این وزارتخانه پاسخی به خواسته‌های داخلی نبود، بلکه نتیجه مذاکرات توافق تجارت آزاد (FTA)[۱۴۸] با ایالات متحده و مذاکره وام کامیسا[۱۴۹] بود. در طول مذاکرات FTA، نمایندگان پرو دریافتند که وجود وزارت محیط زیست امکان توافق را تسهیل می‌کند. MINAM در می ۲۰۰۸ تأسیس شد و FTA در فوریه ۲۰۰۹ اجرا شد. با این حال، دولت بلافاصله روشن کرد که وزارتخانه جدید مسئولیت معادن بزرگ‌مقیاس را بر عهده نخواهد گرفت، زیرا این امر تحت نظارت MINEM باقی می‌ماند.

دوره ریاست‌جمهوری گارسیا (۲۰۰۶–۲۰۱۱) نمونه‌ای از جهت‌گیری دوستدار بازار دولت‌های پرو از زمان فوجیموری بود. در طول دوره گارسیا، دولت به معدن به‌عنوان موتور اصلی توسعه اقتصادی متعهد شد. در سال ۲۰۰۷، خوان والدیویا، وزیر انرژی و معادن، اعلام کرد که «برنامه معدنی امروز برنامه توسعه ملی است» (وزارت انرژی و معادن، ۲۰۰۷). علاوه بر این، در طول مذاکره برنامه همبستگی معدنی با مردم (PMSP) ، خورخه دل کاستیو، نخست‌وزیر، از نمایندگان جامعه ملی معدن، نفت و انرژی(SNMPE) خواست تا در طراحی و اجرای پروژه‌های توسعه در سطح محلی

[۱۴۸] Free Trade Agreement Negotiations
[۱۴۹] Camisea loan

مشارکت کنند تا محدودیت‌های دولت در دسترسی به مناطق روستایی دورافتاده را برطرف کنند.

رئیس‌جمهور گارسیا فراتر از وزرای خود در اعلام ایمان خود به سرمایه‌گذاری خصوصی در بخش استخراج به‌عنوان محرک اصلی توسعه رفت. در مقاله‌ای برنامه‌ریزی‌شده در روزنامه با عنوان «سگ در آخور» (گارسیا پرز، ۲۰۰۷)، گارسیا پیشنهاد کرد که افزایش بهره‌برداری از منابع طبیعی باید توسعه اقتصادی پرو را هدایت کند. "سگ در آخور "یا "سگی که در باغ در حال نگهبانی است نه خودش می‌خورد نه می‌گذارد دیگران بخورند" برای انتقاد از گروه‌هایی است که خودشان توانایی بهره‌برداری از منابع را ندارند یا نمی‌خواهند بهره‌برداری کنند، و در عین حال نمی‌گذارند دیگران (خصوصی‌ها، خارجی‌ها یا دولت‌ها) نیز این کار را انجام دهند. به بیان دیگر، گارسیا این گروه‌ها را مانع توسعه کشور می دانست، زیرا با مخالفت‌هایشان باعث می‌شوند منابع طبیعی بی‌استفاده باقی بمانند، در حالی که کشور نیاز فوری به سرمایه‌گذاری، اشتغال‌زایی و رشد اقتصادی دارد. در نتیجه، به زعم وی دولت باید کنترل زمین، آب، و سایر منابع را به سرمایه‌گذاران خصوصی واگذار کند. در عین حال، گارسیا مخالفان چپ، سازمان‌های غیردولتی زیست‌محیطی، مدافعان حقوق بومی و جوامع محلی که در برابر فعالیت‌های استخراجی مقاومت می‌کردند را به‌عنوان سگ‌هایی در آخور به تصویر کشید که می‌خواهند مانع پیشرفت کشور شوند. این گفتمان گارسیا را با اکثریت جمعیت در مناطق روستایی آند و آمازون در تضاد قرار داد، که هم توهین شده بودند و هم با خطر سلب مالکیت دارایی‌های ارزشمند مواجه بودند.

افزایش چشمگیر درگیری‌های اجتماعی برجسته‌ترین نتیجه سیاست‌های گارسیا بود. علاوه بر این، حمایت نامحدود از شرکت‌های معدنی مشروعیت دولت را تضعیف کرد، زیرا دولت به‌عنوان همدست با منافع شرکتی دیده می‌شد. حمایت سیاسی از معدن همچنین تصویر عمومی شرکت‌های معدنی را مخدوش کرد و گفتمان‌های رادیکالی را تقویت کرد که خواستار ملی‌سازی منابع طبیعی یا اعمال محدودیت‌های شدید بر عملیات معدنی جدید بودند. به‌طور پارادوکسیکال، سیاست‌های رادیکال طرفدار کسب‌وکار، قابلیت گسترش بخش معدن را تهدید می‌کردند.

میراث هومالا

هومالا در انتخابات ریاست جمهوری پرو در سال ۲۰۰۶ نامزد شد. او در دور اول بیشترین آرا را کسب کرد و به همراه آلن گارسیا به دور دوم راه یافت. در طول مبارزات انتخاباتی، هومالا علناً با هوگو چاوز، رئیس جمهور ونزوئلا، متحد شد و چاوز آشکارا از نامزدی ریاست جمهوری هومالا حمایت کرد، که باعث شد گارسیا هشدار دهد که اگر هومالا رئیس جمهور شود، «پرو به مستعمره ونزوئلا تبدیل خواهد شد». گارسیا با اختلاف ۵۲,۶۲ در مقابل ۴۷,۳۷ درصد در انتخابات پیروز شد.

در سال ۲۰۱۱، هومالا دوباره برای ریاست جمهوری نامزد شد. او با تغییر ناگهانی چهره‌اش، تلاش کرد تا ارتباط خود با چاوز را کم‌اهمیت جلوه دهد و صریحاً اظهار داشت که «مدل ونزوئلا در پرو کاربرد ندارد» و خود را به عنوان یک سیاستمدار چپ میانه در قالب رفتارهای دا سیلوا، رئیس جمهور سابق برزیل، بازسازی کرد. هومالا با انکار اینکه آرزوی آوردن انقلاب سوسیالیستی چاوز به پرو را دارد، در عوض قول داد که سیاست‌های چپ میانه‌رو را دنبال کند و به دنبال کاهش فقر در این کشور باشد، جایی که تقریباً یک سوم جمعیت با وجود تقریباً یک دهه رشد اقتصادی قوی زیر خط فقر زندگی می‌کردند. او وعده‌های قبلی خود مبنی بر مذاکره مجدد در مورد توافق‌نامه‌های تجارت آزاد پرو و بازنویسی قانون اساسی به منظور اعطای نقش بیشتر به دولت در اقتصاد را رد کرد. اگرچه برنامه‌های او شامل مالیات‌های بالاتر بر بخش سودآور معدن کشور بود، اما اصرار داشت که به جای اعمال یکجانبه مالیات، با شرکت‌های معدنی در مورد مالیات مذاکره خواهد کرد.

پیش از انتخابات ریاست‌جمهوری ۲۰۱۱، نامزدها و شرکت‌های معدنی اذعان کردند که تغییراتی برای کاهش فشار عمومی علیه گسترش بخش معدن اجتناب‌ناپذیر است. در مورد مالیات‌بندی، چند ماه پیش از انتخابات، وزارت اقتصاد و SNMPE کارشناسانی را استخدام کردند تا اطمینان حاصل کنند که پیشنهادهایی آماده برای ارائه به دولت جدید دارند (اتو، ۲۰۱۱). با این حال، پیروزی نامزد ناسیونالیست هومالا باعث نگرانی شرکت‌های معدنی شد. رئیس‌جمهور هومالا می‌دانست که دولتش با اقداماتی مرتبط با مالیات‌های معدنی آغاز خواهد شد، اما همچنین احتیاط لازم بود. از یک سو، او باید به

رأی‌دهندگان نشان می‌داد که آماده است تا تعهد بیشتری به توسعه کشور از شرکت‌ها مطالبه کند. از سوی دیگر، باید اعتماد شرکت‌ها را جلب و جریان سرمایه‌گذاری خارجی به کشور را حفظ می‌کرد.

هومالا تلاش کرد تا با انتصاب کابینه خود تعادل را برقرار کند. در دور اول انتخابات، هومالا پیروزی قاطعی در مناطق روستایی پرو داشت و عملکرد او به‌ویژه در مناطق معدنی و مکان‌هایی که جمعیت علیه سیاست‌های دولت و پروژه‌های بخش خصوصی بسیج شده بودند، قوی بود. در آماده‌سازی برای دور دوم، هومالا پلتفرم انتخاباتی خود را تعدیل کرد و با گروه‌های سیاسی میانه‌چپ متحد شد تا کیکو فوجیموری، دختر پوپولیست راست‌گرای آلبرتو فوجیموری را شکست دهد. پس از به قدرت رسیدن، و با توجه به کمبود کادرهای سیاسی توانمند در حزب خود، هومالا به دو خط ایدئولوژیک تکیه کرد. از یک سو، او با «شهروندان برای تغییر» (CpC)[۱۵۰]، یک پلتفرم سیاسی میانه‌چپ متشکل از حرفه‌ای‌هایی که به‌طور تاریخی در احزاب چپ مشارکت داشتند، همکاری کرد. نخست‌وزیر اول هومالا، برخی وزرا و تعداد زیادی از حرفه‌ای‌های ارشد وزارتی متعلق به CpC بودند. از سوی دیگر، هومالا برای وزارتخانه‌های اقتصادی تداوم وضع موجود را انتخاب کرد. به‌عنوان مثال، او میگوئل کاستیا، معاون وزیر اقتصاد در کابینه گارسیا را به‌عنوان وزیر جدید اقتصاد منصوب کرد و به جامعه تجاری ایده تداوم سیاست‌های طرفدار بازار را تأکید کرد.

چند روز پس از به قدرت رسیدن، نخست‌وزیر سالومون لرنر مذاکرات با SNMPE در مورد مالیات‌بندی فعالیت‌های معدنی را آغاز کرد. دولت اعلام کرد که هدفش جمع‌آوری حداقل ۳,۰۰۰ میلیون سول جدید (۱,۱۰۰ میلیون دلار آمریکا) است. جلسات سطح بالا برگزار شد، که اغلب با حضور نخست‌وزیر، وزیر اقتصاد و دارایی، رئیس SNMPE، و نمایندگان شرکت‌های معدنی پیشرو بود. توافقی در کمتر از دو هفته حاصل شد (جدول ۱۰.۲ را ببینید). قانون با حمایت نمایندگان پارلمانی طرفدار دولت و گروه‌های محافظه‌کار که از شرکت‌های معدنی تأییدیه دریافت کرده بودند، در کنگره تصویب شد. دولت و شرکت‌ها از نتیجه راضی بودند. دولت اعلام کرد که جمع‌آوری مالیات بیشتری

[۱۵۰] Citizens for the Change

داشته و به‌طور عمومی مهارت خود را در مجبور کردن شرکت‌های معدنی به پرداخت بیشتر بدون نقض توافقات ثبات برجسته کرد. شرکت‌ها رویالتی‌های ارزش‌افزوده مصوب ۲۰۰۵ را با رویالتی‌های مبتنی بر سود جایگزین کردند و موفق شدند اثرات این امر را بر حساب‌های سود و زیان خود به حداقل برسانند.

جدول ۱۰.۲: مالیات‌های جدید معدنی معرفی‌شده در سال ۲۰۱۱

	شرکت‌های بدون قراردادهای ثبات شرکت‌های بدون قراردادهای ثبات		شرکت‌های با قراردادهای ثبات
مالیات	رویالتی‌ها(Royalties)	مالیات ویژه معدنی(Special mining tax)	عوارض(levy) معدنکاری
شرایط جدید	جایگزین رویالتی‌های قبلی	جدید	جدید
ارقام پایه	سود عملیاتی	سود عملیاتی	سود عملیاتی
نرخ‌ها بر اساس حاشیه عملیاتی	از ۱٪ تا ۱۲٪ (حداقل ۱٪ از فروش)	از ۲٪ تا ۸.۴٪	از ۴٪ تا ۱۳.۲٪
رفتار حسابداری	قابل کسر به‌عنوان هزینه در محاسبه مالیات درآمد		

در طول مذاکره رژیم مالیاتی جدید، شرکت‌های معدنی نگرانی خود را در مورد پایان PMSP و کاهش توانایی آنها برای مشارکت در فعالیت‌های توسعه در سطح محلی ابراز کردند. شرکت‌ها خواستار حق مدیریت ۲۰ درصد از مالیات‌های جدید برای اجرای پروژه‌های اجتماعی شدند. دولت جدید به این نگرانی‌ها پاسخ نداد، زیرا این نوع ترتیب بسیار نامحبوب بود. با این حال، پس از چند ماه، MEF و شرکت‌ها شروع به استفاده از قانون شماره ۲۹۲۳۰، که به «پروژه‌ها برای مالیات» نیز معروف است و در سال ۲۰۰۸ در دولت گارسیا تصویب شده بود، کردند. این قانون به شرکت‌های خصوصی امکان می‌داد پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمومی غیرمتمرکز را از طریق توافق با مقامات محلی اجرا کنند. پول سرمایه‌گذاری‌شده توسط شرکت‌ها از مالیات‌های شرکتی کسر می‌شد.

وعده دوم هومالا در مورد معدن، تصویب قانونی در مورد مشورت قبلی با جوامع بومی در مورد پروژه‌هایی بود که بر زندگی آنها تأثیر می‌گذارد. تا سپتامبر ۲۰۱۱، رئیس‌جمهور منتخب به این وعده عمل کرد. هومالا این قانون را در مراسمی نمادین در روستای ایمازا

(آمازوناس)، قلمرو مردم آواخون که در سال ۲۰۰۹ در باگوازو، برجسته‌ترین درگیری بین جمعیت بومی و دولت پرو در چند دهه نقش داشتند، اعلام کرد. عزم هومالا امید تازه‌ای برای مردم بومی برای آغاز دوره جدیدی در رابطه آنها با دولت پرو ایجاد کرد. با این حال، پس از چند ماه، اجرای قانون متوقف شد و باعث ناراحتی و نارضایتی شد. درگیری‌ها در مراحل اولیه فرآیند بین مقامات ارشد وزارت فرهنگ و فشار SNMPE برای تفسیر محدود قانون از جمله عواملی بودند که تأخیر در اجرای قانون را توضیح می‌دهند (شیلینگ-واکافلور و فلمر، ۲۰۱۳).

ایده‌های هومالا برای آینده MINAM سومین حوزه‌ای بود که تحت نظارت جامعه تجاری قرار داشت. انتصاب‌های اولیه جسورانه بودند. معاونان وزرا سابقه طولانی در فعالیت و تعهد به محیط زیست داشتند و مصمم به ساخت وزارتخانه‌ای توانمند بودند.

در نهایت، در مورد کانون مینرو، هومالا اعلام کرد که اصلاح قانون کانون یکی از اولویت‌های او است. یک اصلاح جزئی در سیستم مالیاتی جدید ضمنی بود. تحت سیستم جدید، مبلغی که شرکت‌ها به‌عنوان مالیات ویژه معدنی پرداخت می‌کنند از مالیات درآمد شرکتی آنها کسر می‌شود؛ در نتیجه، این بخش در کانون توزیع‌شده گنجانده نمی‌شود. این «متمرکزسازی مجدد» جزئی از برنامه بزرگ‌تر رئیس‌جمهور اویانتا هومالا بود. MEF چندین مشاور بین‌المللی را استخدام کرد و ماه‌ها صرف طراحی پیشنهادهای فنی کرد که به‌عنوان طرح کلی برای اصلاح استفاده می‌شد. دولت می‌توانست برای اصلاحات برابرکننده در نواحی غیرتولیدکننده حمایت پیدا کند؛ با این حال، ترجیح داد اصلاحات را به دلیل درگیری‌ها در برخی مناطق معدنی و مقاومت پیش‌بینی‌شده از سوی مردم نواحی تولیدکننده و شرکت‌های معدنی به تعویق بیندازد.

به‌طور خلاصه، هومالا تلاش کرد به سه جریان ملی گرایی که الهام‌بخش گفتمان سیاسی شش سال گذشته بودند وفادار بماند: (الف) ملی گرایی حاشیه‌ای که توسط خواسته‌های تاریخی نادیده‌گرفته‌شده مردم بومی و دهقانان که ادعا می‌کنند پروئی‌های واقعی هستند، نمایندگی می‌شود؛ (ب) ملی گرایی چپ ارتدوکس که آرزوی تقویت نقش دولت در اقتصاد را دارد؛ و (ج) ملی گرایانی که از «زیست‌محیط‌گرایی فقرا[۱۵۱]» (مارتینز-آلیر، ۲۰۰۲)

[۱۵۱] environmentalism of the poor'

الهام گرفته و از معیشت جمعیت‌های روستایی دفاع می‌کند. هومالا افراد و گروه‌هایی را که نماینده این سه جریان بودند در دولت اول خود گنجاند.

با این حال، ماه عسل هومالا با این گروه‌ها بسیار کوتاه بود. بروز درگیری بر سر پروژه معدن کنگا در کاخامارکا در اکتبر ۲۰۱۱ دولت را مختل کرد و آینده ریاست‌جمهوری هومالا را تحت تأثیر قرار داد. دولت گارسیا این پروژه را تأیید کرده و مجوزهای قانونی برای شروع فاز ساخت را اعطا کرده بود. با این حال، جوامع محلی و دولت منطقه‌ای معتقد بودند که معدن سرچشمه‌های حوضه آبریز را تهدید می‌کند. این درگیری هومالا را در موقعیت دشواری قرار داد. در یک تجمع انتخاباتی در کاخامارکا، او به‌طور آشکار از اعتراضات محلی علیه گسترش معدن حمایت کرده بود و به‌صورت بلاغی پرسیده بود: «چه چیزی مهم‌تر است، آب یا طلا؟ شما طلا را نمی‌نوشید، طلا را نمی‌خورید». با این حال، نامزد به رئیس‌جمهور تبدیل شد و باید درباره یکی از بزرگ‌ترین سرمایه‌گذاری‌های تاریخ کشور تصمیم می‌گرفت. هومالا از MINAM خواست تا ارزیابی زیست‌محیطی (EIA) را بررسی کند، اما وقتی گزارش MINAM آماده شد، رئیس‌جمهور انتشار آن را متوقف کرد، وزارتخانه را رد کرد و وعده‌های انتخاباتی خود را نقض کرد. وزیر محیط زیست و معاونان وزرا استعفا دادند و در عرض چند هفته، نخست‌وزیر و کابینه نیز کنار رفتند. در چهار ماه، معدن یک بحران کابینه ایجاد کرد و آینده دولت را تغییر داد.

در کابینه جدید پس از بحران، هومالا برخی وزرا با پروفایل مترقی را حفظ کرد. چالش اصلی یافتن نامزدی برای MINAM بود. مانوئل پولگار ویدال، وکیلی برجسته با سابقه حرفه‌ای طولانی در SPDA، یک سازمان غیردولتی زیست‌محیطی، این سمت را بر عهده گرفت. پولگار یکی از معدود وزرایی است که در دوره ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴ در دولت دوام آورد. در طول دوره او، MINAM نهادهایی را برای نظارت و تحریم بخش معدن توسعه داد و منابع لازم برای انجام مأموریت خود را فراهم کرد. با این حال، این نیز درست است که با گردش سریع کابینه‌های وزارتی، جهت‌گیری طرفدار بازار MEF به تدریج نفوذ بیشتری در دولت به دست آورد. میگوئل کاستیا، وزیر اقتصاد، در سال ۲۰۱۴ تنها نماینده باقی‌مانده از کابینه اول هومالا بود. اکثر پروئی‌ها کاستیا را به‌عنوان نخست‌وزیر واقعی به رسمیت شناختند.

در مورد بخش معدن، نتایج دوره ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴ ترکیبی مبهم را شامل می‌شود. تغییرات نسبتاً مهمی در سیاست‌های مالیاتی و پیشرفت‌هایی در نهادینه‌سازی MINAM و اجرای مقررات در مورد مشورت قبلی وجود داشته است. با این حال، این اصلاحات سیاستی فاصله زیادی با وعده‌های انتخاباتی هومالا و انتظارات او در هفته‌های اول به قدرت رسیدن دارند. چرا؟

درک تاب‌آوری سیاست‌های رادیکال دوستدار بازار

موج ملی گرایی منابع در دیگر کشورهای آمریکای لاتین و مأموریت عمومی آشکار برای تغییر، به هومالا پشتوانه سیاسی برای ترویج اصلاحات سیاستی قابل‌توجه و توسعه نهادهای دولتی قادر به تنظیم بخش معدن را داد. درک دلایل تلاش‌های ناکام او ویژگی‌های مهمی از سیاست پرو را آشکار می‌کند. برای توضیح تصمیمات سیاسی هومالا در مورد معدن، تمایز بین عوامل زمینه‌ای و ساختاری مفید است. برای تسهیل تحلیل، این بخش به هر دو نوع عامل به نوبت می‌پردازد. با این حال، همان‌طور که تحلیل نشان می‌دهد، این عوامل در فرآیندهای سیاسی سیاست‌گذاری درهم‌تنیده هستند.

عوامل زمینه‌ای: تنهایی رئیس‌جمهور، بی‌اعتمادی و نبود برنامه بلندمدت

هومالا با یک حزب بسیار ضعیف، بدون برنامه دولتی روشن، بدون تیمی آماده برای پر کردن موقعیت‌های ارشد در دولت و با دانش بسیار محدودی از اقتصاد و دیگر حوزه‌های کلیدی برای سیاست گذاری به قدرت رسید. او دولت اول خود را بر اساس گروه متنوعی از افراد بنا کرد. وقتی مشکلات بروز کردند، تنوع نظرات در کابینه به‌عنوان عدم انسجام تفسیر شد و هومالا تصمیم گرفت به میگوئل کاستیا، وزیر اقتصاد، که روایتی توسعه‌ای ،محافظه‌کارانه اما روشن را بیان کرده بود اعتماد کند.

پیش از انتخابات ۲۰۱۱، PNP چیزی بیش از قبیله هومالا–هریدیا نبود. در ماه‌های آخر سال ۲۰۱۰، هومالا شخصاً با ده‌ها رهبر اجتماعی از مناطق پرو مصاحبه کرد و از آنها خواست تا فهرست‌های انتخاباتی PNP را در مناطق خود رهبری کنند. او همچنین با گروهی از احزاب کوچک چپ متحد شد و گروهی از دانشگاهیان هم‌فکر را برای طراحی پلتفرم انتخاباتی گرد هم آورد (دوراند، ۲۰۱۲). در آماده‌سازی برای دور دوم انتخابات،

هومالا گروه گسترده‌تری از حرفه‌ای‌ها و دانشگاهیان را برای بازطراحی مانیفست انتخاباتی فراخواند. او قصد داشت رأی‌دهندگان میانه‌رو را که به اعتبار دموکراتیک کیکو فوجیموری اعتماد نداشتند، جذب کند. یکی از آن دانشگاهیان، که بعداً بخشی از تیمی بود که انتقال از گارسیا به هومالا را آماده کرد، سه ویژگی شخصی هومالا را برجسته کرد: او ابتدا دانش کمی در مورد اقتصاد داشت، برای گوش دادن و یادگیری باز بود، و در مورد نتیجه‌گیری‌های خود بسیار محتاط بود.

انتصاب کابینه وزارتی اول برخی از ادراکات او را آشکار کرد. پس از گوش دادن به افراد مختلف، از جمله رهبران تجاری، هومالا تصمیم گرفت مسئولیت دولت خود را به CpC، که برنامه انتخاباتی هومالا را تأیید کرده بود، واگذار کند. با این حال، او برخی موقعیت‌های کلیدی در حوزه اقتصادی را برای تکنوکرات‌هایی که مسئولیت‌های مهمی در دولت‌های قبلی داشتند، رزرو کرد. این مورد برای میگوئل کاستیا، مسئول MEF، صدق می‌کرد. به محض بروز درگیری کنگا، هومالا شروع به بی‌اعتمادی به اکثر اعضای کابینه از CpC کرد. دولت با موقعیت دشواری مواجه شد. **شرکت معدنی یاناکوچا**[۱۵۲] الزامات قانونی خود را برآورده کرده بود و اگر دولت مانع ساخت معدن جدید می‌شد، ممکن بود دولت پرو مجبور به پاسخگویی به شکایات رسمی سرمایه‌گذاران در برابر مقامات بین‌المللی شود. در این زمینه، هومالا احساس کرد که کابینه فاقد وحدت است و برخی وزرا و مقامات ارشد، به‌ویژه کسانی که نزدیک به CpC بودند، برنامه‌ای مستقل داشتند. علاوه بر این، او برنامه سیاستی قابل‌قبول و منسجمی در پیشنهادهای آنها تشخیص نداد. در مقابل، صفوف لیبرال دولت، به رهبری کاستیا، برنامه‌ای را ارائه کردند که هومالا می‌توانست به‌راحتی آن را درک کند: (الف) ترویج سرمایه‌گذاری؛ (ب) ایجاد اشتغال و افزایش درآمدهای مالیاتی دولت؛ و (ج) سرمایه‌گذاری درآمدهای دولتی برای اجرای سیاست‌هایی که شمول اجتماعی را تقویت می‌کنند. ایده اصلی این بود که مدل اقتصادی دست‌نخورده باقی بماند تا درآمدهای دولتی تضمین شود و در هزینه‌ها مترقی‌تر عمل شود. پس از افزایش رژیم مالیاتی بخش معدن، جذب سرمایه‌گذاری‌های جدید و شروع سریع معادن جدید شرایط اصلی برای حفظ این مدل بودند.

---

[۱۵۲] Yanacocha

در ابتدا، این مدل با توسعه نهادها و مقررات جدید توسط MINAM یا تعهد به اجرای قانون مشورت قبلی در تضاد نبود. برای هومالا، این مسائل می‌توانستند به‌صورت موازی پیش بروند. با این حال، به تدریج کاستیا قدرت و ظرفیت بیشتری برای تأثیرگذاری بر هومالا به دست آورد و سایر وزرا و سیاست‌هایشان به‌طور فزاینده‌ای به ترویج سرمایه‌گذاری، به‌ویژه در بخش معدن، تابع شدند (رویترز، ۲۰۱۴).

به‌عنوان مثال، اجرای قانون مشورت قبلی، که شرکت‌های معدنی از آن خوششان نمی‌آمد، بارها به تعویق افتاد و در دامنه ای محدود باقی ماند. در مورد سیاست‌های زیست‌محیطی، آشکارترین مورد تبعیت در سال ۲۰۱۴ رخ داد. نرخ رشد اقتصادی پرو به شدت کاهش یافت و درآمدهای دولتی، محبوبیت دولت، و به‌طور کلی، ثبات مدل اقتصادی را به خطر انداخت. MEF و MINEM مجموعه‌ای از سیاست‌ها را برای تسریع در ساخت برخی معادنی که مدت‌ها در پرتفوی پروژه‌ها بودند، ترویج کردند. این سیاست‌ها برخی از مقررات زیست‌محیطی معرفی‌شده در دو سال گذشته توسط MINAM را کاهش دادند. این سیاست‌ها تلاش کردند تا: (الف) سرمایه‌گذاری در برخی پروژه‌ها را آزاد کنند و اشتغال و فعالیت اقتصادی ایجاد کنند؛ و (ب) ورود به فاز تولید برخی معادن را تسریع کنند و تولید ناخالص داخلی معدنی را چند برابر کنند . این نتایج می‌توانستند در کوتاه‌مدت تأثیر مثبتی داشته باشند و تصویر دولت را در دو سال آخر دوره هومالا بهبود بخشند. با این حال، آنها تهدید به تضعیف نهادهای زیست‌محیطی توسعه‌یافته توسط MINAM تحت رهبری پولگار و عمیق‌تر کردن وابستگی به بخش معدن کردند.

عوامل ساختاری: قدرت تاریخی نخبگان اقتصادی و دسترسی آنها به دولت از طریق لابیست‌ها، تکنوکرات‌ها، و ارتباطات بین‌المللی

ظرفیت نخبگان اقتصادی پرو، به‌ویژه شرکت‌های معدنی، برای شکل‌دهی به دولت و نقش آن در جلوگیری از توسعه نهادهایی که باید مردمی سازی کشور و تنوع اقتصاد فراتر از بخش استخراج را ممکن سازند، به‌طور استادانه‌ای تأیید و تحلیل شده است (ثورپ، ۲۰۱۲؛ ثورپ و برترام، ۱۹۷۸). ورود هومالا، که هیچ ارتباطی با نخبگان اقتصادی نداشت و گفتمان‌هایش تغییرات قابل‌توجهی را اعلام می‌کرد، امید به تعادل قدرت متفاوتی در

کشور را به ارمغان آورد. با این حال، نخبگان این سناریوی جدید را پیش‌بینی کردند و از ابزارهای مختلفی برای به حداقل رساندن تأثیرات منفی بر منافع خود استفاده کردند.

در پاراگراف‌های بعدی، تحلیل می‌کنم که چگونه کسب‌وکارهای خصوصی موفق به اعمال نفوذ بر هومالا از طریق لابی‌گری، استعمار MEF و MINEM توسط تکنوکرات‌های نئولیبرال و گنجاندن منافع بین‌المللی در دستگاه دولتی شدند.

کنفدراسیون ملی کسب‌وکار خصوصی (CONFIEP) منتظر نتایج انتخابات نماند تا با هومالا برای بحث در مورد برنامه‌ها بنشیند. در آستانه دور دوم، هیئتی از CONFIEP با نامزد دیدار کرد. آنها از او خواستند مدل اقتصادی را حفظ کند و حرفه‌ای‌هایی با تجربه از دولت‌های قبلی را در تیم اقتصادی خود نگه دارد، و بر ریاست بانک مرکزی و MEF تأکید کردند. ظاهراً این نمایندگان تجاری بسیار متقاعدکننده بودند. پس از به قدرت رسیدن، هومالا تداوم را در انتصاب رئیس بانک مرکزی تأیید کرد و کاستیا، معاون سابق وزیر اقتصاد و دارایی، را به‌عنوان رئیس MEF انتخاب کرد. تحلیلگران سیاسی دو دلیل برای این تنظیم سریع با ترجیحات تجاری ارائه کردند: اطمینان دادن به سرمایه‌گذاران از تعهد دولت جدید به اقتصاد بازار و بازپرداخت حمایت مالی برخی گروه‌های اقتصادی برای کارزار انتخاباتی او .

مذاکره برای اصلاح سیاست مالیاتی معدن در هفته‌های اول دولت، دومین فرصت برای کسب‌وکار خصوصی برای استفاده از تعهد رئیس‌جمهور جدید بود. شرکت‌های معدنی قبلاً معرفی سیاست‌های مالیاتی سخت‌تر را پیش‌بینی کرده بودند. SNMPE، که به مراتب قدرتمندترین انجمن تجاری در کشور است، پیشنهادی را آماده کرد که ریسک‌های ناشی از معرفی مالیات‌های جدید را به حداقل می‌رساند. در مذاکرات، آنها پیشنهاد را مطرح کردند و دولت جدید را از نیاز به حمایت عمومی از سرمایه‌گذاری معدنی متقاعد کردند. آنها مالیات بیشتری پرداخت می‌کردند، اما در ازای آن خواستار حمایت نامحدود دولت در مورد درگیری‌های اجتماعی بودند که سرمایه‌گذاری‌های مهم را به خطر می‌انداخت. این تعهد رئیس‌جمهور به حفاظت از سرمایه‌گذاری‌ها در بخش معدن، واکنش هومالا به درگیری کنگا چند هفته بعد را توضیح می‌دهد.

در نهایت، شرکت‌های حقوقی و لابیست‌ها اغلب تعامل بین شرکت‌های معدنی و دولت را واسطه‌گری می‌کنند، اما همیشه در عملیات خود شفاف نیستند. موارد بلومه و مایورگا

تأثیر این گروه‌ها و ابزارهایی که از طریق آنها عمل می‌کنند را نشان می‌دهد. بلومه وکیلی برجسته است. او در دولت تولدو موقعیت‌های رسمی مهمی داشت و به‌عنوان مشاور اصلی کوکزینسکی، نخست‌وزیر و وزیر اقتصاد و دارایی، عمل کرد. کوکزینسکی همچنین در دهه ۱۹۹۰ در دولت فوجیموری وزیر انرژی و معادن بود و رابطه حرفه‌ای با شرکت‌های نفتی حفظ کرد. پس از ترک دولت، بلومه یکی از مشاوران اصلی شرکت‌های معدنی شد. او و دل کاستیو PMSP را طراحی کردند و در ابتدا در فرآیند آماده‌سازی پیشنهاد SNMPE برای مذاکره رژیم مالیاتی جدید با دولت هومالا مشارکت داشت. به‌طور شگفت‌انگیز، بلومه با تغییر دولت دسترسی خود به دولت را از دست نداد. شریک او در B Consult&C کارولینا کاستیا بود که، در میان نقش‌های مهم دیگر، مدیر امور شرکتی یاناکوچا و مدیر کل CONFIEP بود. کارولینا کاستیا همچنین خواهر میگوئل کاستیا، وزیر قدرتمند اقتصاد و دارایی، است. الیودورو مایورگا، وزیر انرژی و معادن بین فوریه ۲۰۱۴ و فوریه ۲۰۱۵، همچنین نمونه‌ای از دسترسی شرکت‌های استخراجی به دولت است. از سال ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۹، او به‌عنوان متخصص در بخش‌های انرژی، نفت، و معدن برای بانک جهانی کار کرد. از سال ۲۰۱۱ تا انتصابش به‌عنوان وزیر در فوریه ۲۰۱۴، او شریک Quijandría & Laub، شرکت اصلی پرو متخصص در خدمات مشاوره‌ای برای شرکت‌های نفت و انرژی بود.

این دو مورد همچنین وجود یک فرهنگ حرفه‌ای در MEF و MINEM را نشان می‌دهد که با ایدئولوژی قوی طرفدار بازار، که در پرو به معنای تعصب طرفدار معدن است، نفوذ کرده است. از دهه ۱۹۹۰، حرفه‌ای‌هایی با جهت‌گیری آشکار طرفدار بازار این وزارتخانه‌ها را پر کرده‌اند و اکثر مقامات ارشد از شرکت‌های خصوصی آمده‌اند و در نهایت به بخش خصوصی بازمی‌گردند. علاوه بر این، بسیاری از خدمتگزاران عمومی جوان آرزوی گرفتن شغل در بخش خصوصی را دارند. این مقامات یک درب گردان به‌خوبی روغن‌کاری‌شده را پرورش داده‌اند که در آن اعتقاد ایدئولوژیک و پیگیری حرفه‌های شخصی تداوم سیاست‌های طرفدار بازار را تقویت می‌کند. بنابراین، بوروکراسی دولتی یک ارتدکس اقتصادی به نفع شرکت‌های معدنی ایجاد می‌کند. اغلب آنها سیاست‌های جایگزین را با به تصویر کشیدن سناریوهای آخرالزمانی که توسط رسانه‌ها بی‌وقفه تبلیغ می‌شوند، رد می‌کنند. در این زمینه، برای رئیس‌جمهور بعدی چالش‌برانگیز

خواهد بود که سیاست‌های قدیمی را به چالش بکشد، به‌ویژه اگر برنامه جایگزین محکمی نداشته باشد و به رتبه‌بندی‌های محبوبیت کوتاه‌مدت وابسته باشد.

نقطه نهایی به گنجاندن منافع بین‌المللی در دستگاه دولتی از طریق برنامه‌های کمک دوجانبه اشاره دارد. در اینجا دو مثال ارائه می‌کنم. اولین مورد پروژه اصلاح منابع معدنی پرو–کانادا، که به «PERCAN» نیز معروف است – توافقی دوجانبه بین آژانس توسعه بین‌المللی کانادا و MINEM. از طریق این توافق، دولت کانادا ۱۷.۷ میلیون دلار کانادا برای ایجاد ظرفیت نهادی در MINEM اهدا کرد. این پروژه همچنین شامل ارائه پشتیبانی فنی برای بهبود سیاست‌های معدنی در حوزه‌های مختلف بود. در اینجا مهم است که توجه کنیم شرکت‌های معدنی کانادایی ۱۵ درصد از پرتفوی سرمایه‌گذاری معدنی تأییدشده پرو را تشکیل می‌دهند و بیشتر شرکت‌های کوچک اکتشافی در پرو از کانادا می‌آیند (وزارت انرژی و معادن، ۲۰۱۴). تحلیل دانشگاهی PERCAN نشان می‌دهد که این پروژه برای پوشش نیازهای شرکت‌ها و بدون توجه کافی به دیگر ذینفعان طراحی شده بود (کمپبل و همکاران، ۲۰۱۱). مثال دوم کمتر عمومی و حتی مشکل‌سازتر است. یک برنامه کمک که مستقیماً توسط سفارت سوئیس در لیما مدیریت می‌شود، حقوق برخی از مشاوران ارشد MEF را پرداخت می‌کرد. این مشاوران به‌عنوان حرفه‌ای‌هایی با حرفه‌های موفق در بخش عمومی و سازمان‌های بین‌المللی شهرت دارند. با این حال، حقوق آنها از مبالغ رسمی تأییدشده توسط دولت پرو فراتر می‌رفت. بنابراین، برای حفظ خدمات این حرفه‌ای‌ها، آژانس‌های کمک دوجانبه و چندجانبه آنها را به‌عنوان مشاور از طریق برنامه‌های کمک فنی استخدام و پرداخت می‌کنند، اگرچه آنها مستقیماً برای وزارتخانه کار می‌کنند. در مورد سوئیس، تضاد منافع بالقوه‌ای به وجود می‌آید، زیرا شرکت‌های سوئیسی سرمایه‌گذاری‌های مهمی در بخش معدن و سایر بخش‌هایی دارند که MEF و دیگر آژانس‌های دولتی می‌توانند نقش نظارتی مهمی ایفا کنند.

نتیجه‌گیری و پیامدهای توسعه‌ای محتمل

همان‌طور که در دیگر کشورهای آمریکای لاتین رخ داده است، افزایش قیمت‌های معدنی در دهه ۲۰۰۰ سرمایه‌گذاری در بخش معدن و ظهور خواسته‌های مردمی برای مشارکت بیشتر دولت در رانت‌های معدنی و تنظیم بخش را تقویت کرد. محتوای این

خواسته‌ها نسبت به کشورهای همسایه کمتر سختگیرانه بود، زیرا سیاست‌های دولت‌گرایانه رادیکال در دستور کار نبودند. به قدرت رسیدن اویانتا هومالا در سال ۲۰۱۱ انتظاراتی را ایجاد کرد که سیاست‌هایی اجرا خواهند شد که این خواسته‌های مردمی را در بر خواهد گرفت. در هفته‌های اول به قدرت رسیدن، دولت هومالا مالیات‌های جدید را معرفی کرد و مقررات مورد انتظار طولانی را ترویج کرد. با این حال، در طول چند ماه، هومالا سیاست‌های دولت خود را تعدیل کرد و اولویت را به جذب سرمایه‌گذاری خصوصی در بخش معدن داد و تمام سیاست‌های دیگر را به این هدف تابع کرد. ضعف PNP، ویژگی‌های گروه‌های سیاسی که هومالا با آنها همکاری کرد و ظرفیت اثبات‌شده تاریخی نخبگان اقتصادی پرو برای اعمال نفوذ بر سیاست‌گذاران از جمله عواملی هستند که تغییر دیدگاه هومالا را توضیح می‌دهند.

تطبیق هومالا با سیاست‌های متعارف، وابستگی پرو به مدل اقتصادی مبتنی بر صادرات اولیه و نقش حیاتی شرکت‌های معدنی خصوصی را تقویت می‌کند. هومالا به نظر می‌رسد در منطق منافع خصوصی قفل شده است: (الف) رونق اقتصادی پرو تا حد زیادی مبتنی بر سرمایه‌گذاری خصوصی در بخش معدن است؛ (ب) دولت باید فعالیت‌های شرکت‌های معدنی خصوصی در کشور را تسهیل کند؛ (ج) دولت باید از افزایش فعالیت اقتصادی و درآمدهای بیشتر بهره‌مند شود؛ اما (د) شرکت‌ها قدرتمندتر خواهند شد و تنوع اقتصادی دشوارتر خواهد شد.

علاوه بر این، هومالا از سیاست‌های دولت‌های قبلی که از ایفای هر نقش قابل‌توجهی در برنامه‌ریزی توسعه کشور دست کشیده بودند، حمایت کرد. با وجود تعلق به یک حزب «ناسیونالیست»، هومالا ایده توسعه – که برای ملت‌سازی حیاتی است – را جایگزین «شمول اجتماعی[۱۵۳]» جایگزین کرده است. این امر ایده رضایت از مدل اقتصادی کنونی را منتقل می‌کند، که نمی‌تواند برخی گروه‌ها را در فرآیندهای توسعه کنونی ادغام کند. با این حال، مدل کنونی به شرکت‌های معدنی قدرت تصمیم‌گیری در مورد دو نوع پارامتر را می‌دهد که جهت توسعه ملی را تعیین می‌کنند.

---

[۱۵۳] گفتمان "شمول اجتماعی(inclusion) " به معنای گسترش عدالت اجتماعی، مشارکت اقلیت‌ها، بومی‌ها، فقرا و گروه‌های حاشیه‌ای در فرآیند تصمیم‌گیری و بهره‌مندی از منابع است. (در نهایت هومالا تلاش کرد میان «توسعه اقتصادی» و «شمول اجتماعی» تعادل برقرار کند، ولی نهایتاً بیشتر به سمت توسعه اقتصادی با چارچوب بازار آزاد چرخید.

نخست، شرکت‌های معدنی در عمل برنامه‌ریزان کشور هستند. آنها قلمرو را برنامه‌ریزی می‌کنند، زیرا تمام فعالیت‌های دیگر به حضور عملیات معدنی وابسته هستند. آنها همچنین سطح استخراج در هر زمان معین و میزان و زمان‌بندی سرمایه‌گذاری‌ها را تعیین می‌کنند. به‌طور غیرمنتظره، اقدام هماهنگ تعداد کمی از شرکت‌های معدنی در تعدیل تولید می‌تواند تولید ناخالص داخلی ملی، صادرات و درآمدهای مالیاتی را به‌طور قابل‌توجهی کاهش دهد و بر دولت فشار وارد کند. دوم، دولت همچنین ظرفیت تصمیم‌گیری در مورد نحوه هزینه کردن درآمدهای معدنی را منتقل کرده است. در واقع، بیش از ۵۰ درصد از کل درآمدهای معدنی به بخش های محلی در دولت می‌رود، که از این پول برای تأمین مالی تعداد زیادی پروژه‌های سرمایه‌گذاری کوچک با ظرفیت بسیار محدود برای تنوع اقتصاد استفاده می‌کنند. علاوه بر این، دولت به شرکت‌های معدنی ظرفیت تصمیم‌گیری در مورد نحوه سرمایه‌گذاری درآمدهای عمومی را از طریق طرح‌هایی مانند PMSP و «پروژه‌ها برای مالیات» اعطا کرده است. نتیجه، تقویت نقش شرکت‌های معدنی در برابر دولت و افزایش وابستگی به بخش معدن است.

فصل یازدهم: ملی گرایی منابع در دولت چندملیتی بولیوی

لورنزو پلگرینی[۱۵۴]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- «زندگی خوب» و استخراج‌گرایی
- فعالیت‌های استخراجی و ملی گرایی
- مورالس در صحنه جهانی: محیط زیست و یکپارچگی
- نتیجه‌گیری

[۱۵۴] Lorenzo Pellegrini

مقدمه

موفقیت انتخاباتی اوو مورالس[۱۵۵] – که در ژانویه ۲۰۰۶ به‌عنوان رئیس‌جمهور سوگند یاد کرد – با انحرافات متعددی از تاریخ اخیر بولیوی همزمان بود. دولت مورالس به‌عنوان انقلابی، ضد هژمونیک و تأثیرگذار در سطح جهانی توصیف شده است (دانکرلی، ۲۰۰۷؛ اسکوبار، ۲۰۱۰). دو ویژگی برجسته تحول اخیر در بولیوی عبارتند از ملی‌سازی منابع طبیعی و افزایش متعاقب درآمدهای دولتی که سرمایه‌گذاری عمومی و سیاست‌های اجتماعی گسترده ای را تأمین مالی می‌کنند. این فرآیندها با گفتمانی از ملی گرایی منابع پشتیبانی می‌شوند که ادعا می‌کند الگوهای استعماری بهره‌کشی خارجی در حال شکسته شدن است و مزایای استخراج منابع طبیعی به کل جمعیت بولیوی تعلق می‌گیرد. در عین حال مشابه با مبارزات ضد امپریالیستی، این کشور با قانون اساسی جدیدی مبتنی بر مدل‌های توسعه جایگزین بازتأسیس شده است که ماهیت پلوریناسیونال (چندملیتی) کشور را به رسمیت می‌شناسد و استقلال بومیان را تأیید می‌کند . با این حال، قلمروهای بومی که باید استقلال در آنها اعمال شود، اغلب با مناطقی که مرز استخراجی در حال گسترش و شدت یافتن است، همپوشانی دارند. این همپوشانی تنش‌هایی بین برخی سازمان‌های بومی و همان دولتی ایجاد می‌کند که حق آنها به استقلال را نهادینه کرده است. این سازمان‌ها – که به‌عنوان *جنبش‌های مقاومت*[۱۵۶] عمل می‌کنند از گفتمانی مملو از ملی گرایی منابع استفاده می‌کنند تا از استقلال خود دفاع کرده و در برابر بهره‌کشی خارجی از منابع طبیعی مقاومت کنند. این فصل تنش‌های ناشی از فرآیند استخراج و نحوه مشروعیت‌بخشی و مقاومت در برابر آنها از طریق گفتمان‌های ناسیونالیستی را بررسی می‌کند.

ما «گفتمان[۱۵۷]» را به معنای فوکویی[۱۵۸] برای فهم گروهی از عبارات در نظر می‌گیریم (فوکو، ۱۹۷۲؛ پیت، ۱۹۹۶). نگاه فوکویی(منتسب به میشل فوکو) به معنای نگاه به یک

---

[۱۵۵] Evo Morales
[۱۵۶] resistance movements
[۱۵۷] discourse
[۱۵۸] Foucauldian sense

پدیده (مانند دیسیپلین، دانش، هویت، یا جنون) در قالب روابط قدرت، ساختارهای گفتمان و تاریخی‌بودن مفاهیم است. در واقع با بررسی رفتار دولت بدون سرکوب و فشار،یک گفتمان ناسیونالیستی است را به‌عنوان «دولت‌پذیری» (گاورنمنتالیتی)[۱۵۹] تفسیر می‌شود. شکل‌دهی به شهروندان به‌عنوان سوژه‌هایی که برای اهداف بزرگ دولت کاربرددارند (فوکو، ۲۰۰۸). طبق این، گفتمان دولت برای نظم‌دهی به شهروندان و ایجاد اطاعت بدون استفاده از زور عمل کند. به عبارت دیگر، این گفتمان ممکن است برای ادعای رهبری (دولت) با ترویج جهان‌بینی‌هایی که به عقل سلیم تبدیل می‌شوند و در نهایت به اجماع حول یک برنامه سیاسی کمک می‌کنند، خدمت رسانی می‌کند (گرامشی، ۱۹۷۵). در عین حال، سیاست‌های دولتی همچنین می‌توانند توسط گروه‌هایی که از گونه‌های مشابهی از گفتمان (ناسیونالیستی) برای مشروعیت‌بخشی به اقدامات خود و ایجاد مخالفت ضد هژمونیک استفاده می‌کنند، مورد مقاومت قرار گیرند. گفتمانی که ما در اینجا بر آن تمرکز داریم، ملی گرایی منابع است. تعریف گیدنز[۱۶۰] از ملی گرایی به ما کمک می‌کند تا ببینیم چگونه ملی گرایی می‌تواند به منابع طبیعی تسری کند: «تعریف شیوه‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌هایی که به "منافع عمومی[۱۶۱]" در مقابل منافع بخشی گروه‌ها یا طبقات کمک می‌کند. هرچه دولت از نظر اداری یکپارچه‌تر شود، به همان میزان اثرگذاری دولت باید به "منافع عمومی" (به هر شکلی که باشد) استناد کند تا مبنایی برای حاکمیت خود حفظ کند» (گیدنز، ۱۹۸۵: ۲۲۰).

در واقع، درجه‌ای از ملی گرایی بخشی از فرآیند ساخت دولت مدرن است و همچنین در ریشه‌های تعریف خود قرار دارد . در مورد بولیوی، گفتمان عمومی مملو از ارجاعات به تأثیر منافع خارجی و تمایل آنها به بهره‌کشی از منابعی است که متعلق به مردم بولیوی هستند . این گفتمان ناسیونالیستی پاسخی به تاریخ استعماری است که با سلطه قدرت‌های خارجی، مداخله خارجی (جنگ چاکو) و تأثیر خارجی مشخص شده است که نیمه اول قرن بیستم را مشخص کرد، زمانی که، به عنوان مثال، مدیر بخش نفت و معدن از آمریکای شمالی بود و فرماندهان کل ارتش بولیوی ابتدا فرانسوی و سپس آلمانی بودند .احساسات

---

[۱۵۹] governmentality
[۱۶۰] Giddens'
[۱۶۱] general interest

ناسیونالیستی بار دیگر به‌عنوان محور سیاست بولیوی ظاهر شده و با رویدادهای به اصطلاح «جنگ گاز» به اوج خود رسید، زمانی که اعتراضات مردمی، به دنبال توافقی برای صادرات گاز از طریق ساخت خط لوله‌ای در شیلی، منجر به استعفای رئیس‌جمهور سانچز د لوزادا در سال ۲۰۰۳ شد . این فصل با ارائه یک مرور کلی از نقش استخراج‌گرایی و مدل‌های توسعه جایگزین در قانون اساسی بولیوی و طرح توسعه ملی آغاز می‌شود. بخش بعدی سیاست‌های مشخص در بخش استخراج و نحوه استفاده دولت و جنبش‌های مخالف از ملی گرایی منابع به‌عنوان گفتمانی برای ترویج ایده‌هایشان را ارائه می‌کند. سپس، بولیوی را در زمینه بین‌المللی با مقایسه مواضع برجسته در مورد تغییرات اقلیمی با سرمایه‌گذاری زیرساختی برای یکپارچگی منطقه‌ای بررسی می‌کنیم. این فصل با پیوند دادن بحث‌ها در مورد ملی گرایی منابع به مفاهیم دولت‌پذیری و گفتمان جمع بندی میشود.

«زندگی خوب» و استخراج‌گرایی

برای درک نقش ملی گرایی منابع طبیعی در بولیوی، باید آن را در چارچوب گسترده‌تر سیاست‌های دوره پس از انتخاب رئیس‌جمهور اوو مورالس قرار دهیم. تغییرات سیاسی و سیاستی رادیکال این دوره با قانون اساسی جدید (۲۰۰۹) و طرح توسعه ملی (PND ۲۰۰۶) تجسم یافته‌اند. قانون اساسی ساختار دولت را به‌طور اساسی تغییر داد و تغییرات سیاسی، اجتماعی و نمادین قابل‌توجهی در روابط دولت–جامعه موجود ایجاد کرد (شیلینگ–واکافلور، ۲۰۱۱). PND اولین سند برنامه‌ریزی جامع تولیدشده توسط دولت مورالس بود. اجرای آن با افزایش درآمدهای دولتی ناشی از ملی‌سازی هیدروکربن‌ها (۲۰۰۶) همزمان شد و چارچوبی گسترده برای استفاده از این درآمدها فراهم کرد. در واقع، هر دو قانون اساسی و طرح توسعه ملی بر اساس منطق زیربنایی ملی‌سازی‌ها بودند و آن را تقویت کردند: فعالیت‌های استخراجی منابع مالی را برای دولت فراهم می‌کردند؛ در مقابل، دولت از این منابع برای تقویت حرکت صنعتی‌سازی استفاده می‌کرد که انتظار می‌رفت تقاضا برای صنایع استخراجی را بیشتر افزایش دهد. با وجود تمرکز بر استخراج‌گرایی، قانون اساسی و طرح توسعه ملی همچنین شامل چندین ارجاع به مدل‌های توسعه جایگزین بودند.

قانون اساسی جدید، بولیوی را به‌عنوان یک دولت چندملیتی،«پلوریناسیونال» بازتأسیس کرد و کیهان‌شناسی بومی و سازمان‌های مستقل مبتنی بر قلمروهای بومی را به رسمیت شناخت. در این راستا، این قانون یک انشعاب تاریخی با گذشته را در کشوری که مدت‌ها شخصیت مستیتزو (دورگه) خود را ستایش می‌کرد و برای مدل توسعه خود به شمال نگاه می‌کرد، نشان داد (والش، ۲۰۱۰: ۱۸). در قانون اساسی، اهداف و ارزش‌های کلی دولت و جامعه بولیوی بازتعریف شدند تا مدل توسعه‌ای را در بر گیرند که به‌عنوان جایگزینی برای مدل غربی ارائه شد. یکی از نقاط عزیمت اصلی، به رسمیت شناختن مفهوم «ویویر بین» (زندگی خوب)[۱۶۲] به‌عنوان جایگزینی برای «ویویر میژر» (زندگی بهتر)[۱۶۳] بود. ویویر بین ایده زندگی رضایت‌بخش در تمام حوزه‌های آن را به جای تلاش برای بهبود مداوم مادی در بر می‌گیرد و گاهی به‌عنوان «رفاه جمعی» ترجمه می‌شود. این مفهوم از کیهان‌شناسی مردم بومی منطقه آند سرچشمه می‌گیرد و به معنای شیوه‌ای از زندگی است که «بر اساس همزیستی انسان‌ها و طبیعت و بر کلیت هماهنگ فضایی–زمانی وجود استوار است. یعنی بر ارتباط ضروری موجودات، دانش‌ها، منطق‌ها و عقلانیت‌های اندیشه، عمل، وجود و زندگی» (والش، ۲۰۱۰: ۱۸).

با توجه به اهداف غیرتوسعه‌ای ذاتی ویویر بین، داوید چوکه‌هوانکا، وزیر امور خارجه وقت بولیوی، پیشنهاد کرد که پارادایم «زندگی خوب» به‌طور رادیکال با «زندگی بهتر» که در مفهوم غربی توسعه بکار می‌رود جایگزین می‌شود است، تفاوت دارد. او همچنین تفاوت بین سرمایه‌داری که بر انباشت سرمایه تأکید دارد و سوسیالیسمی که بر نیازهای مردم و رفاه اجتماعی تمرکز دارد را مشخص کرد. «زندگی بهتر به خودخواهی، فردگرایی، بی‌تفاوتی نسبت به دیگران و تمرکز یک‌جانبه بر سود ترجمه می‌شود. دکترین سرمایه‌داری بهره‌کشی از مردم را ترویج می‌کند که ثروت را در دستان عده‌ای اندک متمرکز می‌کند، در حالی که زندگی خوب زندگی ساده‌ای را ترویج شد» . این ملاحظات با قانون اساسی همخوانی داشت:

---

[۱۶۲] vivir bien(living well)

[۱۶۳] vivir mejor (living better)

دولت اصول وجدانی –اخلاقی[۱۶۴] جامعه چندگانه را در بر می‌گیرد و ترویج می‌کند: اما کی‌یلا، اما لولا، اما سوا (تنبل نباش، دروغگو نباش، دزد نباش)، سوما کامانا (زندگی خوب)، ناندره‌کو (زندگی هماهنگ)، تکو کوی (زندگی خوب)، ایوی مارائی (زمین بدون شر)، و کاپاخ نان (زندگی نجیب). (بولیوی، ۲۰۰۹)

به رسمیت شناختن این ارزش‌های بومی بخشی از تغییرات تجسم‌یافته در ابتکارات متعدد گفتاری و عملی بود که هدفشان رهایی فرهنگی و اجتماعی اکثریت بومی بود. در این فرآیند رهایی‌بخش، ارزش‌های جدیدی که با کیهان‌شناسی سنتی بومی، از جمله رابطه هماهنگ با طبیعت، همخوانی داشتند، توسط دولت ترویج شدد . به رسمیت شناختن این ارزش‌ها با تأیید حق مردم بومی برای کنترل و مدیریت قلمروهای خود طبق اشکال مستقل سازمان‌دهی خود همراه بود. این حقوق و استقلال در پروژه سیاسی رئیس‌جمهور مورالس محوری بودد و در ماده اول قانون اساسی ذکر شد، در حالی که اجرا ی آن در ماده دوم تثبیت شد (بولیوی، ۲۰۰۹).

با وجود این تغییرات، برنامه انقلابی قانون اساسی مبتنی بر ادامه استخراج منابع طبیعی و صنعتی‌سازی آنها و به‌طور کلی بر گسترش فعالیت‌های مبتنی بر بخش اولیه بود. هدف نهایی سیاست‌های بخشی، کسب بخش بزرگ‌تری از ارزش افزوده با پردازش کالاهای اولیه بود (بولیوی، ۲۰۰۹). قرار بود دولت از طریق شرکت‌های دولتی که «کنترل استراتژیک» این زنجیره‌های ارزش را حفظ می‌کردند، نقش پیشرو ایفا کند. در این راستا، فرآیند صنعتی‌سازی منابع طبیعی و تنوع اقتصاد به‌عنوان اولویت تعیین شد.

شایان ذکر است که پروژه توسعه صنعتی بر مبنای منابع طبیعی سابقه طولانی در بولیوی دارد و همچنین در طول انقلاب ۱۹۵۲ موضوعی محوری بود. تصویری نمونه‌وار از این ملی گرایی منابع به‌طور قدرتمند در نقاشی دیواری ۱۹۵۸ – تاریخچه نفت بولیوی – نشان داده شده است. هنرمند بولیویایی، والتر سولون، آینده‌ای را به تصویر کشید که در آن استخراج و پالایش هیدروکربن‌ها از طریق سرمایه‌گذاری در آموزش و فناوری سودهایی تولید می‌کند و آغاز توسعه اقتصادی ملی را تحریک می‌کند .

[۱۶۴] moral-ethical principles

برجستگی صنعتی‌سازی منابع طبیعی در قانون اساسی نشان داد که این موضوع بار دیگر در مرکز صحنه سیاست بولیوی قرار گرفته است. در حالی که جنبه‌های استخراج‌گرایانه قانون اساسی با *ویویر بین* تنش ایجاد می‌کردند، آنها مکمل مدل توسعه ای نوینی بودند که اصول اصلی آن ترویج استخراج منابع طبیعی و تصاحب رانتها توسط دولت برای حمایت از برنامه‌های اجتماعی و سرمایه‌گذاری در توسعه اجتماعی–اقتصادی بود . اساساً، این مدل تخصیص مجدد منابع را تأیید می‌کرد که به نفع اقتصاد ملی و به‌ویژه فقرا به هزینه شرکت‌های چندملیتی خارجی اما بدون تغییر ساختار اساسی اقتصاد بود. در مقابل، گفتمان *ویویر بین* به دلیل هدفش برای بهبود حقوق و کرامت در سطح فردی و جمعی، گسستی رادیکال با مدل‌های توسعه جریان اصلی داشت.

با این حال، تنش بین گفتمان‌های *ویویر بین* و نئوتوسعه‌گرایانه تا حدی توسط ملی گرایی منابع برطرف شد: ملی‌سازی بخش هیدروکربن درآمدی برای دولت ایجاد کرد، اما همچنین به‌عنوان گامی ضروری برای دستیابی به حاکمیت و گسست از گذشته استعماری دیده شد. فرآیند ملی‌سازی اقدامی محبوب بود که با احساسات ناسیونالیستی در مورد منابع طبیعی سازگار بود و محبوبیت و مشروعیت دموکراتیک را به دولت ارائه داد). این احساسات به‌طور تاریخی در باور گسترده، اگرچه بحث‌برانگیز، ریشه داشت که جنگ فاجعه‌بار چاکو (۱۹۳۲–۳۵) جنگی نیابتی بود که دولت بولیوی برای شرکت چندملیتی آمریکایی استاندارد اویل جنگید . این جنگ عدم آمادگی دولت و ارتش را نشان داد و منجر به تلفات عظیم و از دست دادن بیشتر منطقه چاکو به پاراگوئه شد. این رویدادها «نسل چاکو» را مشخص کرد و اجماع گسترده و پایداری ایجاد کرد که کشور در دستان نخبگان فاسدی است که توسط منافع خارجی به ضرر جمعیت ملی دستکاری می‌شوند. ثروت طبیعی کشور نقش محوری در این تز ایفا می‌کند منابعی که به جای بهبود وضعیت مردم بولیوی که مالکان مشروع این ثروت بودند، توسط منافع خارجی تصاحب می‌شد. شایان ذکر است که این دیدگاه از استخراج منابع به خودی خود مورد سؤال نیست ، بلکه توزیع مزایای تولیدشده توسط فعالیت‌های استخراجی را به‌طور رادیکال زیر سؤال می‌برد.

طرح توسعه ملی (PND)، که در آوریل اعلام و در ژوئن ۲۰۰۶ منتشر شد پارادوکس ترویج همزمان *ویویر بین* و مدل توسعه‌ای مبتنی بر استخراج و صنعتی‌سازی منابع طبیعی

همچنین در سند برنامه‌ریزی اصلی دولت مورالس مشهود بود . گفتمان *ویویر بین* در بخش‌های PND در مورد مدل توسعه جدید آشکار است، در حالی که گفتمان نئوتوسعه‌گرایانه در بخش‌های PND مربوط به «بخش‌های استراتژیک» اقتصاد بولیوی ظاهر می‌شود. PND گسترش فعالیت‌های استخراجی همراه با صنعتی‌سازی منابع طبیعی را با هدف تولید ارزش افزوده و حرکت فراتر از گذشته بولیوی به‌عنوان صادرکننده مواد خام را پیشنهاد کرد .

فعالیت‌های استخراجی و ملی گرایی

فراتر از اسناد سیاستی، نقش برجسته صنایع استخراجی در اقتصاد بولیوی با فعالیت‌های اکتشافی، اعطای امتیازات و قراردادهای جدید با سرمایه‌گذاران و ورود مگاپروژه‌ها نشان داده می‌شود که مرز استخراج را به بیرون گسترش می‌دهند. با گسترش صنایع استخراجی به مناطق غیرسنتی (یعنی خارج از زمین‌های پست شرقی)، امتیازات به‌طور فزاینده‌ای با قلمروهای بومی و پارک‌های ملی همپوشانی دارند یک مثال واضح از تنش‌های ناشی از دیدگاه‌های متضاد توسعه، همپوشانی بین فعالیت‌های اکتشاف هیدروکربن در اطراف پالوس بلانکوس و قلمرو مردم موستن است. فعالیت اکتشافی در این منطقه، که در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ انجام شد، توسط شرکت پتروآندینا، یک سرمایه‌گذاری مشترک بین یاسیمینتوس پترولیفرس فیسکالس بولیویانوس (YPFB) یعنی شرکت نفت دولتی بولیوی، و پترولئوس د ونزوئلا (PVDSA) یعنی شرکت نفت دولتی ونزوئلا، سفارش داده شد (پلگرینی و ریبرا آریسمندی، ۲۰۱۲). این شرکت نمونه‌ای از مشارکت‌های دولت–دولت و جنوب–جنوب است که در سراسر آمریکای لاتین، به‌ویژه در میان کشورهایی با دولت‌های چپ‌گرا و صنایع استخراجی بزرگ رایج‌تر می‌شوند . با این حال، فعالیت‌های اکتشافی توسط یک شرکت آمریکایی انجام شد و شامل برش خطوط لرزه‌ای بود: مسیرهای مستقیم از پوشش گیاهی پاک شدند و مواد منفجره کاشته و منفجر شدند تا امواج لرزه‌ای را ثبت کنند و گستردگی ذخایر هیدروکربن را نشان دهند. تجزیه و تحلیل داده‌های لرزه نگاری شواهدی از یک ذخیره تجاری قابل‌دوام ارائه داد که به پروژه اجازه داد به حفاری اکتشافی ادامه دهند.

این سرمایه‌گذاری اکتشافی منجر به برخی آسیب‌های زیست‌محیطی مرتبط با پاکسازی مسیرها در مناطق حساس زیست‌محیطی و استفاده از مواد منفجره شد. به‌طور برجسته‌تر، از نظر تأثیرات اجتماعی، این فعالیت‌ها همچنین منجر به مجموعه‌ای از درگیری‌ها با و درون سازمان‌های بومی شد. سازمان مردم بومی موستن(OPIM)[۱۶۵]، که نماینده مردم ساکن در قلمرو بومی موستن بود، شکایت کرد که شرکت مستقیماً دسترسی به زمین‌ها را با افراد مذاکره کرده و سازمان‌های موازی را تأمین مالی نموده تا OPIM را بی‌اعتبار کند. یعنی، به نظر می‌رسید شرکت از استراتژی «تفرقه بینداز و حکومت کن» استفاده می‌کند که طبق گفته نویسندگان دیگر، از زمانی که شرکت‌های نفتی چندملیتی شروع به فعالیت در منطقه کردند، استفاده شده است . به عنوان مثال، شواهد نشان می‌دهد که حقوق مشاوره و جبران خسارت مردم موستن به‌طور کامل اجرا نشد، زیرا مشاوره به گروه‌های کوچک افراد تقسیم شد و سازمانی که به‌طور کلی نماینده مردم موستن بود، کنار گذاشته شد .

فعالیت‌های اکتشافی همچنین تأثیر اقتصادی قابل‌توجهی بر جامعه محلی به دلیل فرصت‌های شغلی ایجادشده داشت. این فرصت‌ها شامل قراردادهای استخدام رسمی بود که در این منطقه اقتصادی حاشیه نشین بسیار نادر بودند و فرصت‌های استخدامی را برای رهبران محلی بیش از پیش قابل توجه جلوه می‌داد علاوه بر این، کمک‌های کوچک اما قابل‌توجهی به جمعیت ارائه شد (مانند ابزار کار، وعده‌های غذایی و غیره)، و جبران خسارت در سطح جامعه شامل تعدادی از کارهای «عمومی» مانند ساختن میدان‌ها، اتاق‌های جلسه، ژنراتورهای برق و سیم‌کشی بود.توزیع هزینه‌ها و مزایای مرتبط با فعالیت‌های اکتشافی همچنین درگیری‌هایی را ایجاد کرد که شامل تهدیدات، خشونت فیزیکی و حملات به اموال خصوصی و عمومی شد. این درگیری‌ها اعضای OPIM – که می‌خواستند برای جبران خسارت جامع‌تری در جهت کل مردم موستن مذاکره کنند – در برابر اعضای جامعه‌ای قرار داد که جبران خسارت محدودتر اما مستقیم را مذاکره کردند و خواستار شروع زودهنگام کارهای اکتشافی بودند . این فرآیند با گفتمان دولتی و مفاد مندرج در قانون اساسی در مورد به رسمیت شناختن قلمروهای بومی و اشکال

[۱۶۵] Organización del Pueblo Indígena Mosetén

استقلال و خودگردانی بومی و تعهدات برای انجام فعالیت‌های تأثیرگذار بر قلمروهای بومی تنها پس از فرآیند مشاوره‌ای که با «حسن نیت» انجام شود، در تضاد بود.

ملی گرایی منابع چندین بار در طول این اختلافات ظاهر شد و در گفتمان هر دو طرف موافق و مخالف پروژه قابل‌مشاهده بود. بنابراین، موافقان کسانی را که با پروژه مخالف بودند به‌عنوان در جیب «گرینگوها[۱۶۶]» بودن و رد پروژه‌ای که متعلق به دولت بولیوی است و استعمارزدایی و منافع ملی را پیش می‌برد، محکوم کردند. در واقع، این اتهام بر دیوارهای دفاتر OPIM با گرافیتی نوشته شد: «OPIM گرینگوها». این اتهام یادآور گفتمان‌های «امپریالیسم سبز» است که ادعا می‌کنند کشورهای در حال توسعه منابع طبیعی خود را توسط کشورهای ثروتمند که عمدتاً از طریق کنوانسیون‌های زیست‌محیطی بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی فراملی کنترل خود را اعمال می‌کنند، تصاحب می‌کنند در این دیدگاه، مخالفت با فعالیت‌های استخراجی شکلی از امپریالیسم بود که از توسعه منطقه، بهبود استانداردهای زندگی محلی جلوگیری می‌کرد و بار دیگر بولیویایی‌ها را از مزایای منابع طبیعی خود محروم می‌کرد .

اردوگاه مخالف پاسخ داد که مشارکت PVDSA و تأمین مالی ونزوئلایی در پروژه خود نوعی دیگر از استعمار نوین(نئوکلونیالیسم)[۱۶۷] است، همان‌طور که قرارداد اکتشاف با یک شرکت آمریکایی و استخراج و فروش هیدروکربن‌های بولیوی در بازارهای بین‌المللی که وابستگی کشور به صادرات کالاها را تقویت می‌کرد، بود (LIDEMA، ۲۰۱۰). در این دیدگاه، دولت مدرن بولیوی مأموریت نئوکلونیال خود را تکرار می‌کرد: تسهیل استخراج منابع طبیعی توسط شرکت‌های چندملیتی. با این حال، باید توجه داشت که مشارکت مستقیم دولت در فعالیت‌های استخراجی (عمدتاً از طریق شرکت نفت دولتی، آژانس‌های دولتی و شهرداری‌های تحت رهبری MAS (جنبش به سوی سوسیالیسم)) مقاومت در برابر استخراج، مانند آنچه توسط مردم موستن انجام شد، را دشوارتر کرد، زیرا فرصت‌های جوامع محلی برای یافتن حمایت در سازمان‌های دولتی را کاهش داد.

---

[۱۶۶] **" گرینگو (Gringo)** "واژه‌ای عامیانه و غیررسمی است که در زبان اسپانیایی ــ به‌ویژه در کشورهای آمریکای لاتین ــ برای اشاره به بیگانگان غیر اسپانیایی‌زبان، به‌خصوص آمریکایی‌ها به‌کار می‌رود. گاهی این واژه لحنی تحقیرآمیز یا طنزآمیز دارد.

[۱۶۷] neo-colonialism

گسترش مرز استخراج همچنین توسط فرمان عالی ۶۷۵ اکتبر ۲۰۱۰ پیش‌بینی شد که تعدادی از مناطق جدید، از جمله پارک‌ها را برای اکتشاف باز کرد. این پارک‌ها شامل پارک ملی مادیدی و ذخیره‌گاه مجاور پیلون لاخاس بودند (اوکوآمازونیا، ۲۱ مارس ۲۰۱۱)، که دو بار توسط نشنال ژئوگرافی به‌عنوان یکی از ده مقصد برتر اکوتوریسم در جهان رتبه‌بندی شده بودند. اهمیت صنعت گردشگری در این منطقه و حضور سازمان‌های بومی نسبتاً قوی نشان می‌دهد که درگیری‌های اجتماعی–زیست‌محیطی ممکن است به دلیل اکتشاف هیدروکربن رخ دهد.

جالب توجه است که معاون رئیس‌جمهور آلوارو گارسیا لینرا گسترش مرز هیدروکربن به پارک‌های ملی را با زیر سؤال بردن خود وجود پارک‌ها ترویج کرد و استدلال کرد که آنها عمدتاً توسط دولت‌های نئولیبرال در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ برای دور نگه داشتن منابع از دسترس جمعیت ملی و کنار گذاشتن آنها برای منافع خارجی تأسیس شدند (اکونومیا بولیویا، ۲۳ مه ۲۰۱۳). در پاسخ به این اظهارات، اندیشکده مترقی CEDIB (مرکز مستندسازی و اطلاعات بولیوی) مشاهده کرد که در حالی که شرکت‌های نفتی خارجی تا ۱۳ میلیون هکتار از قلمرو بولیوی را در سال ۱۹۹۹ کنترل می‌کردند، تا سال ۲۰۰۷ این مساحت به کمتر از ۳ میلیون هکتار کاهش یافته بود؛ و پس از ۵ سال دولت مورالس، این مساحت به بالاترین حد خود یعنی ۲۲ میلیون هکتار رسیده بود. این ارقام افزایش تصاحب منابع ملی بولیوی توسط شرکت‌های خارجی، حتی پس از ملی‌سازی را نشان می‌داد (هیدروکاربوروس بولیویا، ۳۱ مه ۲۰۱۳).

تنش‌های مشابهی می‌توانند با مقایسه مواضع دولت بولیوی در صحنه زیست‌محیطی بین‌الملل با حمایت آن از توسعه سریع زیرساخت‌های اقتصادی آمریکای جنوبی شناسایی شوند. بخش بعدی استفاده از گفتمان ملی گرایی منابع در حوزه تغییرات اقلیمی و توسعه زیرساختی را بررسی می‌کند.

مورالس در صحنه جهانی: محیط زیست و یکپارچگی

رئیس‌جمهور مورالس در مرکز جنبش زیست‌محیطی بین‌المللی، به‌ویژه در مورد عدالت اقلیمی، قرار داشته است. در کنفرانس تغییرات اقلیمی کپنهاگ در سال ۲۰۰۹، او از رهبران جهان خواست: «هدف ما نجات بشریت است، نه فقط نیمی از بشریت. ما اینجا هستیم تا

مادر زمین را نجات دهیم. هدف ما کاهش تغییرات اقلیمی به [زیر] ۱ درجه سانتی‌گراد است». محدود کردن گرمایش به ۱ درجه پیشنهادی به‌طور رادیکال جاه‌طلبانه است، زیرا اکثر نمایندگان اهداف بسیار معتدل‌تری را بین ۲ تا ۴ درجه دنبال می‌کردند. او همچنین افزود: «علت واقعی تغییرات اقلیمی سیستم سرمایه‌داری است. اگر می‌خواهیم زمین را نجات دهیم، باید آن مدل اقتصادی را پایان دهیم. سرمایه‌داری می‌خواهد تغییرات اقلیمی را با بازارهای کربن حل کند. ما آن بازارها و کشورهایی [که آنها را ترویج می‌کنند] را محکوم می‌کنیم. زمان آن رسیده که از فاجعه‌ای که مرتکب شده‌اند پول درآوردن را متوقف کنیم» .

تنش‌های بین مدل‌های توسعه جایگزین و مدل استخراج‌گرایانه همچنین در صحنه بین‌المللی منعکس شد، جایی که رئیس‌جمهور مورالس فعالانه از ابتکارات مردمی برای مقابله با مسائل زیست‌محیطی جهان حمایت کرده است. جایگاه بولیوی در مورد تغییرات اقلیمی از زمانی که دولت مورالس کنفرانس جهانی مردم در مورد تغییرات اقلیمی و حقوق مادر زمین را در آوریل ۲۰۱۰ در کوچابامبا ترویج و میزبانی کرد، برجسته‌تر شد. این کنفرانس توسط رئیس‌جمهور مورالس افتتاح شد که با اعلام اینکه «یا سرمایه‌داری می‌میرد، یا مادر زمین می‌میرد» لحن بحث را تعیین کرد. نتایج کنفرانس به همان اندازه صریح بود و بیان کرد که برای مقابله با تغییرات اقلیمی، سرمایه‌داری – علت اصلی آن – نیز باید مورد توجه قرار گیرد. فراتر از برخی اظهارات کلی در مورد نیاز به زندگی در هماهنگی با طبیعت، برخی بخش‌های اعلامیه به‌طور خاص به وضعیت بولیوی و کل آمریکای لاتین اعمال می‌شد و شایسته نقل‌قول طولانی است.

ما [...] روشی که مدل سرمایه‌داری پروژه‌های زیرساختی عظیم را تحمیل می‌کند و با پروژه‌های استخراجی، خصوصی‌سازی آب، و مناطق نظامی‌شده به قلمروها حمله می‌کند، اخراج مردم بومی از زمین‌هایشان، مانع حاکمیت غذایی و تعمیق بحران اجتماعی-زیست‌محیطی را می‌شود محکوم می‌کنیم. ما خواستار به رسمیت شناختن حق همه مردم، موجودات زنده، و مادر زمین برای دسترسی به آب هستیم، و از پیشنهاد دولت بولیوی برای به رسمیت شناختن آب به‌عنوان یک حق اساسی انسانی حمایت می‌کنیم.

کل اعلامیه با شور و شوق توسط رئیس‌جمهور مورالس تأیید و به‌عنوان یک «پیروزی» تعریف شد .

تنش‌های بین گفتمان دولت در صحنه بین‌المللی و سیاست‌های داخلی زمانی آشکار شد که فعالان بولیویایی مخالفت خود را در کنفرانس جهانی مردم در میزگرد هجدهم ابراز کردند، که نتایج آن از اسناد رسمی جلسه کنار گذاشته شد. میزگرد هجدهم دقیقاً بر نقض حقوق مادر زمین و تأثیر اجتماعی-زیست‌محیطی فعالیت‌های استخراجی در بولیوی، از جمله آنهایی که در طول دولت‌های مورالس انجام شد، تمرکز داشت مورد TIPNIS (پارک ملی و قلمرو بومی ایسیبورو سکوره[۱۶۸]) در فهرست بیست مورد نقض حقوق طبیعت و بومیان که به‌طور صریح در اعلامیه نهایی میزگرد ذکر شد، گنجانده شد و نمونه‌ای از تناقضات بین گفتمان‌ها و سیاست‌های رقابتی است که توسط دولت مورالس ترویج می‌شوند.

ساخت جاده TIPNIS مورد نمادینی بود که توجه ملی و بین‌المللی را به خود جلب کرد . جاده‌ای برنامه‌ریزی‌شده به طول ۳۰۰ کیلومتر که پارک ملی و قلمرو بومی ایسیبورو سکوره را به دو نیم تقسیم می‌کرد، با مقاومت گروه‌های بومی محلی مواجه شد که از تأثیرات زیست‌محیطی بر قلمروشان و فشار فزاینده بر زمین‌هایشان توسط مهاجران از مناطق مرتفع می‌ترسیدنداستدلال مهاجران به‌ویژه بحث‌برانگیز بود، هم به این دلیل که چنین تهاجم‌هایی به زمین‌ها منبع درگیری‌های مداوم بین گروه‌های بومی در بولیوی بود و هم به این دلیل که مهاجران از حامیان سرسخت دولت MAS بودند . خود رئیس‌جمهور مورالس و همچنین کشاورزان کوکائینی که او به عنوان رهبر اتحادیه کارگری نمایندگی می‌کرد، از مهاجران سابق بودند .اتحادیه‌های شهرک‌نشینان در منطقه ایسیبورو سکوره و در سراسر زمین‌های پست، حامیان اصلی جاده‌ای بودند که قرار بود حمل و نقل محصولات کشاورزی را تسهیل کند .

موضع رئیس‌جمهور مورالس در مورد جاده TIPNIS صریح بود: او اظهار داشت که تأثیرات زیست‌محیطی عوارض جانبی اجتناب‌ناپذیر فعالیت‌های توسعه‌ای هستند و جمعیت‌های بومی محلی که با جاده مخالف بودند، توسط منافع مبهم و سازمان‌های غیردولتی اروپایی دستکاری می‌شدند. اتهام اینکه سازمان‌های غیردولتی اروپایی در تلاش برای ایجاد رژیم حفاظتی فراملی بر آمازون هستند و بدین ترتیب ثروت بولیوی را

[۱۶۸] National Park and Indigenous Territory Isiboro Sécure

تصاحب می‌کنند، فراخوانی دیگر به گفتمان ناسیونالیستی در مورد منابع طبیعی بود که پیش‌تر به‌عنوان «امپریالیسم سبز» بحث شد.

مخالفت با پروژه ساخت و نبود فرصت‌های مذاکره دلایل اصلی سازمان‌دهی هشتمین راهپیمایی مردم بومی در سال ۲۰۱۱ بود، که حدود ۶۰۰ کیلومتر از دپارتمان آمازونی بنی به لاپاز بود. این راهپیمایی با مخالفت مهاجران در طول مسیر مواجه شد و توسط دیگر مردم بومی که اعتراض به دوقطبی‌سازی جنبش‌های بومی بولیوی را داشتند، پیوست شد. مردم بومی زمین‌های پست برای مطالبه احترام به قلمروهایشان، استقلال و حقوق مشاوره‌ای که توسط قوانین ملی و بین‌المللی به رسمیت شناخته شده‌اند، راهپیمایی کردند. در مورد اخیر، رئیس‌جمهور مورالس پاسخ داد که در هر صورت، حقوق مشاوره شامل حق «نه گفتن» به ابتکاری – مانند جاده TIPNIS – که برای توسعه کشور لازم بود، نمی‌شود. در چرخشی قابل‌توجه به‌عنوان بخشی از ابتکار برای یکپارچگی زیرساخت‌های منطقه‌ای آمریکای جنوبی (IIRSA)، ، دولت برزیل ساخت جاده را تأمین مالی می‌کرد (۸۰ درصد سرمایه‌گذاری از طریق وامی با بهره پایین) این موضوع نمایه دیگری از الگوهای همکاری جنوب–جنوب جدید، اما همچنین فرصتی تازه برای برانگیختن احساسات ناسیونالیستی، این بار توسط گروه‌های مخالف بود.

بنابراین، احساسات ناسیونالیستی می‌توانند در گفتمان‌های مشابه اما متضاد برای حمایت یا مخالفت با فعالیت‌های استخراجی استفاده شوند. در مورد اول، ملی گرایی برای مقابله با منافع ملت در برابر «امپریالیست‌های سبز» به کار گرفته می‌شود. در این دیدگاه، منافع ملت توسط دولت ملی مشروع دفاع می‌شود که از درآمدهای تولیدشده توسط فعالیت‌های استخراجی برای تأمین مالی سیاست‌های اجتماعی و زیرساخت‌های عمومی استفاده می‌کند. جالب توجه است که دولت بولیوی، جدا از ملی گرایی منابع، همچنین گفتمانی در مورد توسعه جایگزین – *ویویر بین* – را پذیرفته و در صحنه بین‌المللی بر مخالفت خود با پویایی‌های سرمایه‌داری جهانی که آشکارا علت نهایی اختلال زیست‌محیطی هستند، تأکید کرده است. این مواضع بحث‌برانگیز و متضاد، بازتابی از گروه‌های مختلف و ایدئولوژی‌های متنوعی هستند که توسط دولت MAS نمایندگی می‌شوند و همچنین به‌عنوان تلاشی توسط حزب حاکم برای اشغال فضای سیاسی تفسیر میشود که در غیر این صورت می‌توانست به زمین حاصلخیزی برای مخالفت تبدیل شود. گروه‌های

زیست‌محیطی و بومی که با فعالیت‌های استخراجی مخالف هستند نیز از گفتمان ناسیونالیستی برای برجسته کردن خارجی بودن شرکت‌ها و سرمایه‌های مورد استفاده در صنایع استخراجی و تأکید بر اینکه کالاها بازارهای جهانی را تغذیه می‌کنند، استفاده می‌کنند. آنها استدلال می‌کنند که منافع ملی از طریق فعالیت‌های استخراجی دنبال نمی‌شود بلکه فقط تضعیف می شود.

نتیجه‌گیری

در این مطالعه، برخی از بحث‌برانگیزترین مسائل مربوط به مدیریت منابع طبیعی و سیاست‌های عمومی به‌طور کلی در بولیوی بررسی شد. بحث قانون اساسی ۲۰۰۹، طرح توسعه ملی ۲۰۰۶، و همچنین نمونه‌های مشخصی از پروژه‌های استخراجی و زیرساختی، و جایگاه بین‌المللی دولت در مورد تغییرات اقلیمی را بررسی کرد. استخراج‌گرایی و مدل‌های توسعه جایگزین در برنامه‌های دولتی بولیوی هم با یکدیگر رقابت می‌کنند و هم همزیستی دارند. از نظر سیاست‌ها و مدیریت بخش استخراجی، نهادهای دولتی از گفتمان ملی گرایی منابع برای مشروعیت‌بخشی به گسترش و تعمیق فعالیت‌های استخراج‌گرایانه استفاده می‌کنند. ما می‌توانیم استفاده از گفتمان ملی گرایی منابع را به‌عنوان تمرینی از دولت‌پذیری تفسیر کنیم؛ به عبارت دیگر، به‌عنوان تلاشی برای شکل‌دهی به ذهنیت و عقلانیت شهروندی بولیوی به گونه‌ای که با استراتژی‌های دولتی سازگار باشد (فوکو، ۲۰۰۸). اما برعکس، جنبش‌های اجتماعی رویکرد ضد هژمونیک خود به استخراج‌گرایی را بر اساس گفتمانی پایه‌گذاری می‌کنند که ملی گرایی منابع را به کار می‌گیرد. یعنی، آنها از گفتمان هژمونیک ملی گرایی منابع برای ساخت مقاومت ضد هژمونیک در برابر سیاست‌های استخراج‌گرایانه استفاده می‌کنند . ملی گرایی منابع گفتمانی هژمونیک است که به‌طور ابزاری توسط طرفداران فعالیت‌های استخراجی دوآتشه و همچنین گروه‌هایی که با استخراج مخالف هستند و گذار به مدل‌های توسعه جایگزین را ترویج می‌کنند، استفاده می‌شود. یعنی، گروه‌های اجتماعی متضاد از گفتمان‌های ناسیونالیستی برای دنبال کردن اهداف خود استفاده می‌کنند، که نشان می‌دهد در زمینه بولیوی، ملی گرایی منابع به خودی خود استراتژی نیست، بلکه ابزاری گفتاری است که برای جلب حمایت سیاسی و مشروعیت‌بخشی به دیدگاه‌ها و اقدامات استفاده می‌شود.

فصل دوازدهم: ملی گرایی منابع و انقلاب بولیواری در ونزوئلا

دانیل هلینگر[۱۶۹]

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- ملی گرایی و نفت در دوره امتیازدهی
- نئولیبرالیسم و «گشایش نفتی»
- بولیواریسم و ملی گرایی منابع
- ملی گرایی نفتی و توسعه
- ملی گرایی نفتی و دیپلماسی بین‌المللی: هم‌زیست‌های عجیب
- نتیجه‌گیری

[۱۶۹] Daniel Hellinger

مقدمه

در سال ۱۹۹۸، هوگو چاوز فریاس، سرهنگی که به دلیل تلاش برای کودتا در سال ۱۹۹۲ از ارتش اخراج شده بود، به‌عنوان رئیس‌جمهور ونزوئلا انتخاب شد. چاوز با میزبانی دومین اجلاس سران کشورهای عضو سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) در کاراکاس در سال ۲۰۰۱، شهرتی به‌عنوان قهرمان ملی گرایی منابع و منتقد نئولیبرالیسم در آمریکای لاتین و جهان سوم به دست آورد. در همان سال، او قانون جدیدی را به تصویب کرد که هدفش محدود سازی سیاست‌های «آپرتورا پترولرا» (گشایش نفتی)[۱۷۰] بود، مجموعه‌ای از سیاست‌ها که قبل از چاوز توسط مدیران شرکت ملی نفت ونزوئلا، پترولئوس د ونزوئلا (پدوسا (PDVSA))، سرمایه‌گذاری خارجی را برای اولین بار از زمان ملی‌سازی در سال ۱۹۷۵ به میادین نفتی ونزوئلا بازگرداند. در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، شرکت‌های خارجی در سرمایه‌گذاری‌های مشترک و توافق‌نامه‌های عملیاتی ملزم به «جابجایی» به قوانین جدید شدند که مالکیت اکثریت توسط شرکت ملی نفت ونزوئلا را در فرآیندی که به‌عنوان «باز–ملی‌سازی[۱۷۱]» صنعت نفت شناخته شد الزامی می‌کرد.

با این حال، می‌توان پرسید که چرخش به سوی ملی گرایی منابع تحت رهبری چاوز تا چه حد رادیکال بود. رئیس‌جمهور هرگز به دنبال بازگشت به سیاست پیش از آپرتورا، یعنی انحصار دولتی بر جنبه‌های اساسی اکتشاف، تولید و توزیع نفت نبود. اکثر شرکت‌های خارجی (هرچند با اکراه) با دستورات «جابجایی» به شرایط قوانین جدید موافقت کردند، که تا حدی تحت تأثیر ذخایر اثبات‌شده جدید و عظیمی بود که در سال ۲۰۱۴، طبق برآوردهای آژانس بین‌المللی انرژی، به نزدیک ۳۰۰ میلیارد بشکه رسید و از عربستان سعودی پیشی گرفت. تا زمان مرگ چاوز در اوایل سال ۲۰۱۳، ونزوئلا وابستگی خود به سرمایه، فناوری و تأمین مالی خارجی در بخش نفت را افزایش داده بود. آنچه تغییر کرده بود، شرایطی بود که سرمایه می‌توانست برای استخراج هیدروکربن‌ها به زیرزمین وارد شود. ملی گرایی منابع در ونزوئلای بولیواری به شکل واکنشی به آپرتورا

---

[۱۷۰] Apertura petrolera (oil opening)

[۱۷۱] e-nationalization

بود، پروژه‌ای نئولیبرال که به فراملی سازی[۱۷۲](همان جهانی سازی) سرمایه متصل بود. جهانی‌سازی چیزی فراتر از گسترش جریان‌های تجارت و سرمایه‌گذاری در مرزهای ملی است. همان‌طور که ویلیام رابینسون بیان می‌کند، «جهانی‌سازی زمانی رخ می‌دهد که سرمایه‌های ملی داخلی با سرمایه‌های سایر ملت های ملی در حال صنعتی‌سازی در فرآیندی از نفوذ متقابل فرامرزی ادغام می‌شوند که آنها را از ملت‌هایشان جدا کرده و در فضای فراملی جدیدی که تحت اقتصاد جهانی باز می‌شود، قرار می‌دهد» . پیش از چاوز، مدیران شرکت ملی نفت ونزوئلا تلاش کرده بودند منابع زیرزمینی ونزوئلا را از فضای ملی «جدا» کرده و در یک «فضای فراملی[۱۷۳]» قرار دهند، یعنی مواد معدنی و هیدروکربن‌ها را به‌عنوان هدایای رایگان طبیعت برای همه کسانی که آنها را بهره‌برداری می‌کنند، در نظر بگیرند. حرفه و هویت حرفه‌ای آنها در بطن صنعت نفت فراملی، به‌ویژه در سه شرکت بزرگ خارجی که پیش از ملی‌سازی بر استخراج تسلط داشتند، شکل گرفته بود. آنها از زوال دموکراسی توافقی ونزوئلا در پی رونق نفتی اوپک در دهه ۱۹۷۰ برای پیشبرد برنامه خود برای افزایش تولید از طریق آپرتورا استفاده کردند.

چاوز نیز البته از زوال سیاسی بهره برد، اما او و هم‌رزمان بولیواری‌اش تلاش شرکت ملی نفت ونزوئلا برای پیوند دادن جایگاه ونزوئلا به‌عنوان صادرکننده نفت به منافع کشورهای مصرف‌کننده، به جای کشورهای صادرکننده اوپک، را رد کردند. همان‌طور که جاستین دارگین بیان می‌کند، «چاوز [به دنبال] معکوس کردن سیاست‌های تحقیرآمیز انرژی دوره‌ای پیشین (آپرتورا[۱۷۴]) بود که او آن را به‌عنوان "واگذاری" به شرکت‌های نفتی بین‌المللی غربی [IOCs] می‌دید» . برنامه‌های او برای نفت در زمان به قدرت رسیدن به خوبی تدوین نشده بود، اما ملی گرایی و سوءظن به نخبگان کشور به سرعت او را به سوی سیاست‌هایی سوق داد که به دنبال حفظ مالکیت منابع زیرزمینی در فضای سرزمینی ملت ونزوئلا، و نه «فضای فراملی» بود. دارگین نگرش بولیواری را به خوبی توصیف کرد، که منابع طبیعی را به‌عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از قلمرو ملی می‌دید و معتقد بود «تصرف حاکمیتی این منابع بخشی از حق غیرقابل‌انتقال استقلال ملی یک ملت است» .

---

[۱۷۲] Transnationalization

[۱۷۳] supranational space

[۱۷۴] Apertura : در ونزوئلابه معنای *گشایش* و به یک دوره کلیدی در تاریخ صنعت نفت این کشور اشاره دارد که با گشایش صنعت نفت به روی سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی همراه بود.

این فصل با مروری کوتاه بر دوره امتیازدهی و ملی‌سازی در ونزوئلا آغاز می‌شود تا بهتر درک کنیم: (۱) چرا ملی‌سازی به معنای پیروزی نهایی حاکمیت ملی بر سرمایه خارجی نبود؛ (۲) چگونه ملی‌سازی به جای تقویت، ظرفیت دولت برای تنظیم استخراج و حداکثر کردن تصاحب رانتهای تولیدشده توسط صادرات نفت را تضعیف کرد؛ و (۳) چرا رژیم بین‌المللی قدیمی تولید و تجارت در مواد معدنی و هیدروکربن‌ها بعید است در عصر سرمایه فراملی بازآفرینی شود. سپس، نیروهایی را بررسی می‌کنیم که ابتدا به آپرتورا پترولرا انگیزه دادند، اما در نهایت در دوره چاوز واکنشی ناسیونالیستی تولید کردند. در بخش پایانی، بررسی می‌کنیم که چگونه ناکامی در توسعه ظرفیت تولیدی داخلی صنعت نفت ونزوئلا دستاوردهای چاوز را در برابر نیروهای جهانی‌سازی آسیب‌پذیر کرد.

ملی گرایی و نفت در دوره امتیازدهی

ملی گرایی نفتی در ونزوئلا به‌طور نزدیکی با حرفه رومولو بتانکور[۱۷۵]، مهم‌ترین سیاستمدار قرن بیستم این کشور و بنیان‌گذار اکسیون دموکراتیکا (AD)، حزب سیاسی غالب کشور مرتبط است. از سال ۱۹۲۸ تا ۱۹۴۵، او به سبک پوپولیستی علیه امپریالیسم نفتی سخن گفت و استدلال کرد که امتیازات اعطا شده به شرکت‌های خارجی در طول دیکتاتوری (۱۹۰۸–۱۹۳۵) خوان ویسنته گومز[۱۷۶] ناعادلانه و از طریق فساد به دست آمده بود. نوشته‌های بتانکور (به‌ویژه بتانکور، ۱۹۷۸) ملی گرایی نفتی ونزوئلا را به‌عنوان حوزه انحصاری دولت‌های منتخب دموکراتیک- و به‌ویژه آنهایی که توسط AD رهبری می‌شدند- به تصویر کشید.

در واقع، اولین نشانه‌های ملی گرایی نفتی در ونزوئلا در دوره گومز قابل‌مشاهده بود. حتی در آن زمان، بخش‌هایی از نخبگان مالی، تجاری و روشنفکران ونزوئلا متوجه شدند که رژیم مالی لیبرالی که صاحبان امتیاز در ونزوئلا از آن برخوردارند، در تضاد با حق امتیازها و مالیات‌های بالاتر رایج در ایالات متحده است، جایی که شرکت‌ها عمدتاً برای بازار داخلی- نه برای صادرات- تولید می‌کردند. (بت، ۲۰۰۲؛ مومر، ۱۹۸۳). رئیس‌جمهور

[۱۷۵] Rómulo Betancourt
[۱۷۶] Juan Vicente Gómez

لیبرال، اما غیرمنتخب، ژنرال ایزایاس مدینا آنگاریتا از یک زمینه بین‌المللی مساعد (ملی‌سازی نفت مکزیک در ۱۹۳۸؛ جنگ جهانی دوم) استفاده کرد تا قانون اصلاحات نفتی ۱۹۴۳ را به تصویب برساند. مهم‌ترین ویژگی‌های این قانون حق حاکمیتی ونزوئلا برای افزایش مالیات بر شرکت‌های نفتی را تعیین کرد، که تا آن زمان توسط قراردادهای منعقدشده در سال‌های گومز محدود شده بود. این اصلاحات سهم دولت از سود شرکت‌ها را در سال ۱۹۴۵ به ۶۰ درصد رساند، اما AD به شدت از انگیزه‌ای که مدینا برای کسب پذیرش شرکت‌ها ارائه داد، یعنی تمدید رانت به شرکت‌ها برای ۴۰ سال، انتقاد کرد.

با پایان جنگ جهانی دوم، قیمت‌ها و همراه با آن، سهم ونزوئلا از سودها کاهش یافت. وظیفه پاسخ به این چالش به AD واگذار شد که از طریق کودتایی در اواخر سال ۱۹۴۵ به قدرت رسید. تا آن زمان، بتانکور از یک ناسیونالیست آتشین به یک دموکرات اصلاح‌طلب تکامل یافته بود و دوستی نزدیکی با نلسون آر. راکفلر از استاندارد اویل ایجاد کرده بود. به جای تکیه بر قدرت حاکمیتی دولت برای مالیات‌بندی، بتانکور با سه شرکت بزرگ مذاکره کرد و توافق کرد که طبق تفاهم نامه [۱۷۷] هر طرف به تقسیم سود «۵۰–۵۰» موافقت کردند. استاندارد اویل در مذاکرات رهبری را به دست گرفت، به ویژه به این دلیل که می‌توانست «۵۰–۵۰» را به عنوان یک هنجار در خاورمیانه ترویج دهد، جایی که شرکت‌های آمریکایی برای کسب امتیاز با اروپایی‌ها رقابت می‌کردند.

کودتای سال ۱۹۴۸ به دولت سه‌ساله ای پایان داد که با قطبی‌سازی سیاسی داخلی شبیه آنچه در دوره چاوز نیز حاکم بود، مواجه شده بود. یک دهه دیکتاتوری باعث شد که اکثر نخبگان بر سر اختلافات خود مصالحه کنند. بتانکور در اولین انتخابات ریاست‌جمهوری ونزوئلا در دسامبر ۱۹۵۸ پیروز شد، اما پیش از آن، او و دیگر رهبران مجموعه‌ای از توافق‌نامه‌های سیاسی را مذاکره کردند که پایه چهار دهه سیاست دموکراتیک لیبرال را تشکیل داد – رژیم «پونتو فیختو[۱۷۸]»، به نام ویلایی در کاراکاس که در آن توافقی برای تقسیم قدرت بین احزاب غیرکمونیست امضا شد[۱۷۹].

---

[۱۷۷] modus vivendi

[۱۷۸] the ‘Punto Fijo’ regime

[۱۷۹] اکسیون دموکراتیکا (Acción Democráticaیا به اختصار AD)یک حزب سیاسی قدیمی و مهم در ونزوئلا است که نقش کلیدی در سیاست این کشور، به‌ویژه در قرن بیستم، ایفا کرده است. ADبه‌عنوان یکی از دو حزب اصلی در سیستم سیاسی دوگانه ونزوئلا (در کنار حزبCOPEI)، در اغلب دولت‌ها قدرت را در دست داشت. چندین

توافق «۵۰-۵۰» حزب اکسیون دموکراتیکا(AD) اغلب به‌عنوان یک پیشرفت ناسیونالیستی به تصویر کشیده شده است (الکساندر، ۱۹۸۲: ۲۵۷؛ کارل، ۱۹۹۷: ۱۱۲). بتانکور همیشه اصرار داشت که اصلاحات مدینا در سال ۱۹۴۵ «تضعیف شده» و « بدون اطلاع مردم مذاکره شده است» (۱۹۷۸: ۷۰، ۷۴). اما بتانکور نیز با مصالحه به شرکت‌ها قول داده بود که بدون مشاوره قبلی، حق امتیاز و مالیات‌ها افزایش نخواهد یافت. این توافق تنها در سال ۱۹۵۸ شناخته شد، زمانی که هیئت نظامی-غیرنظامی موقت که پس از سقوط دیکتاتوری ژنرال مارکوس پرز خیمنز به قدرت رسید، به‌طور یک‌جانبه مالیات‌های نفتی را بر خلاف اعتراض شرکت‌ها افزایش داد، که آنها توافق «جنتلمنی» خود با بتانکور را علنی کردند.

در سال ۱۹۶۰، در پاسخ به تهدید ناشی از افزایش تولید نفت در خاورمیانه، و پس از تلاش ناموفق برای دستیابی به توافقی با ایالات متحده برای تضمین دسترسی مداوم به بازار آن، بتانکور، خوان پرز آلفونزو، وزیر نفت ونزوئلا را به خاورمیانه فرستاد. در آنجا، او حمایت عربستان سعودی و دیگر صادرکنندگان خاورمیانه را برای ایجاد اوپک، کارتلی از کشورهای صاحب زمین بازی که با درجات مختلفی از موفقیت در طول زمان، برای دفاع از قیمت‌ها و تنظیم عرضه جهانی همکاری کرده‌اند، جلب کرد، درست همانطور که شرکت‌های تشکیل‌دهنده «هفت خواهر» معروف در دهه‌های میانی قرن بیستم قادر به انجام این کار بودند.

قدرت اقتصادی اوپک پس از جنگ اعراب و اسرائیل در اکتبر ۱۹۷۳ و تحریم نفتی اعراب (ونزوئلا صادرات به غرب را حفظ کرد) آشکار شد. شرکت‌های نفتی دیگر بر سطح تولید و قیمت‌گذاری بر شرکت‌های تابعه خود در کشورهای اوپک کنترل نداشتند. تا سال ۱۹۷۴، در ونزوئلا، دولت از هر دلار نفت صادراتی ۸۰ سنت جمع‌آوری می‌کرد؛

رئیس‌جمهور از ایناز جمله *رومولو بتانکور* (در دموکراسی ونزوئلا) *کارلوس آندرس پرز* و *خایمه لوشینچی* حزب برخاسته‌اندپیمان پونتو فیکسو AD :(۱۹۵۸) پس از سقوط دیکتاتوری مارکوس پرز خیمنز، پایه‌گذار دموکراسی نوین ونزوئلا شد.

دولت می‌توانست آزادانه مالیات‌های صادراتی وضع کند و شرکت‌ها را با سود تنظیم‌شده باقی می‌گذاشت. همچنین، بزرگ‌ترین امتیازات قرار بود در سال ۱۹۸۳ منقضی شوند، و حتی اگر تمدید شوند، سرمایه‌گذاری‌های جدیدی در میادینی که از اوج بهره‌وری خود گذشته بودند، مورد نیاز بود. سه شرکت بزرگ (استاندارد، شل و گلف) به رئیس‌جمهور در حال خروج رافائل کالدرا (۱۹۶۹–۱۹۷۳) پیشنهاد ملی‌سازی با جبران خسارت دادند. رئیس‌جمهور جدید، کارلوس آندرس پرز (۱۹۷۴–۱۹۷۸)، قانون ملی‌سازی ۱۹۷۵ را نظارت کرد و در سال ۱۹۷۶، پدوسا (PDVSA) به‌عنوان یک شرکت هلدینگ با شرکت‌های تابعه‌ای که به هر یک از شرکت‌های قدیمی مربوط می‌شد، ایجاد شد که هر یک تولید خود را به مالک سابق خود بازاریابی می‌کردند و هر یک توسط همان مدیران اجرایی ونزوئلایی قبلی مدیریت می‌شدند.

پیش از اواخر سال ۱۹۷۳، هیچ سیاستمدار یا روشنفکر برجسته ونزوئلایی از ملی‌سازی حمایت نکرده بود. رادیکال‌ترین موضع توسط یک کمونیست غیرمتعارف، سالوادور د لا پلازا، بیان شده بود، نامی که امروزه تعداد کمی از ونزوئلایی‌ها آن را می‌شناسند. د لا پلازا از اصلاحات مدینا و توافق ۵۰–۵۰ بتانکور انتقاد کرد و استدلال کرد که نفت «سرمایه غیرقابل‌تجدید ملت» است، منبعی طبیعی که برای ملت ونزوئلا باید برای اتمام آن با حق امتیاز جبران شود (۱۹۹۶: ۱۳۵؛ اصل، ۱۹۵۸). این موضع بخش مهمی از سیاست نفتی در سال‌های چاوز را تشکیل داد، به این دلیل که معماران آن نوشته‌های د لا پلازا را در دانشگاه آند در ایالت مریدا مطالعه کرده بودند. یکی از آنها آدان چاوز، برادر هوگو بود.

نئولیبرالیسم و «گشایش نفتی»

پس از آنکه پرز اعلام کرد «نفت مال ماست»، دولت تنها سهام‌دار پدوسا (PDVSA) شد، تنها شرکتی که مجاز به استخراج نفت بود. منافع دولت صاحب مال و شرکای دارای سرمایه استخراجی شروع به محو شدن کرد. در دوره امتیازدهی، شرکت‌های خارجی نه تنها بر سر حق امتیاز و مالیات، بلکه بر حقوق اکتشاف، مالیات‌های وارداتی، تنظیم نیروی کار و غیره مذاکره می‌کردند. همان‌طور که ورنون (۱۹۷۱) و موران (۱۹۸۳) برای کشورهای میزبان استدلال کرده‌اند، ونزوئلا به‌طور پیوسته در مذاکره و تنظیم روابط سرمایه‌گذاران خارجی مهارت کسب کرده بود. در دهه ۱۹۶۰ اجماعی که شکل گرفته

بود حول محور ملی‌سازی نبود، بلکه حول استفاده از امتیازات منقضی‌شده (بازگشت) برای توسعه صنعت داخلی(چه دولتی و چه خصوصی) بود که میبایست با سرمایه خارجی همزیستی داشته باشد. یعنی، پیش‌بینی می‌شد که برخی از امتیازاتی که قرار بود در سال ۱۹۸۳ به دولت بازگردد، نه تنها توسط یک شرکت دولتی بهره‌برداری به سرمایه گذاران داخلی و خارجی جدید واگذار شوند، به احتمال زیاد در مشارکت با یک شرکت دولتی، که به نام شرکت نفت ونزوئلا (CVP) نام‌گذاری شده بود. این طرح به نفع توهم ملی‌سازی در سال ۱۹۷۵ کنار گذاشته شد. قانون ملی‌سازی به نظر می‌رسید سرمایه خارجی را در صنعت حذف می‌کند؛ تعداد کمی متوجه شدند که این قانون با ماده ۵ خود، امکان برخی مشارکت‌ها و خدمات قراردادی با شرکت‌های خصوصی را فراهم کرده بود. در همین حال، ظرفیت وزارت نفت، که طی ۵۰ سال برای نظارت بر صنعت ساخته شده بود، شروع به تحلیل رفتن کرد. ملی‌سازی در یک موقعیت بین‌المللی بسیار مساعد، سال‌های رونق اوپک (۱۹۷۳ تا ۱۹۸۳) رخ داد. این رونق ناکامی دولت و شرکت در سرمایه‌گذاری در میادین جدید یا احیای میادین قدیمی را پنهان کرد. اولویت رئیس‌جمهور پرز صنعت نفت نبود، بلکه تحول سریع بود که در آن سرمایه حاصل از نفت در بخش متالورژی و سایر صنایع سرمایه‌بر (مانند خودروسازی) سرمایه‌گذاری می‌شد که بازارهای داخلی و همچنین خارجی را تأمین می‌کرد (کورونیل، ۱۹۹۷). ونزوئلا قرار بود به « منطقه روهر»[۱۸۰] آمریکای لاتین تبدیل شود. فضای این متن اجازه شرح کامل آنچه اشتباه پیش رفت را نمی‌دهد؛ کافی است بگوییم که تا پایان دولت‌های پرز و جانشین او، لوئیس هررا کامپینس (از حزب اصلی اپوزیسیون دموکرات مسیحی)، کشور به‌طور گسترده برای درآمدهای آینده صادرات نفت وام گرفته بود و صنایع سنگین جدید در رقابت در بازارهای جهانی ناکام مانده بودند.

رونق اوپک در مواجهه با (۱) کاهش تقاضا به دلیل رکود جهانی ۱۹۷۸–۱۹۸۲؛ (۲) حفاظت و پیشرفت‌های فناوری که به کاهش تقاضای انرژی کمک کرد؛ و (۳) باز شدن شیر نفت در کشورهای غیراوپک محو شد. اوپک با یک سیستم سهمیه‌بندی پاسخ داد که

[۱۸۰]منطقه روهر (The Ruhr Area)یک ناحیه‌ی صنعتی بسیار مهم در غرب آلمان است که به خاطر ذخایر زغال‌سنگ، صنایع سنگین، فولاد و شیمیایی شهرت جهانی دارد. این منطقه در قرن ۱۹ و ۲۰، قلب تپنده‌ی صنعت آلمان بود.

در نهایت ناموفق بود. ونزوئلا از جمله اعضای کارتل بود که مشتاق دفاع از قیمت‌ها با کاهش تولید بودند.هر چند مدیران پدوسا (PDVSA) از این محدودیت‌ها ناراحت بودند.

افزایش تولید در خارج از اوپک نه تنها حجم تولید جهانی را افزایش داد، بلکه مدل نئولیبرالی برای صنعت را معرفی کرد، مدلی که توسط مردان نفتی ونزوئلا پذیرفته شد. به‌ویژه رژیم مالی آغازشده توسط نخست‌وزیر مارگارت تاچر مهم بود. دریای شمال عملاً بدون حق امتیاز و مشوق‌های لازم برای تحریک سرمایه‌گذاری و تولید به بهره‌برداری باز شد. در مجموع، تولید از دریای شمال از مقدار ناچیز در سال ۱۹۷۵ به ۳ میلیون بشکه در روز (bpd) تا سال ۱۹۸۲ افزایش یافت؛ تا سال ۱۹۹۸، سالی که قیمت‌ها سقوط کرد، به ۶ میلیون بشکه در روز رسید. سیاست‌های آلاسکا مشابه بریتانیا بود؛ تولید آن ایالت از کمتر از ۲۰۰,۰۰۰ بشکه در روز در سال ۱۹۷۶ به ۱.۸ میلیون بشکه در روز در سال ۱۹۸۱ افزایش یافت.

در ونزوئلا،هم واقعیت های تلخ تغییر در شرایط بازار جهانی در ۱۸ فوریه که ۱۹۸۳، «جمعه سیاه»، نامیده میشود با کاهش ارزش بولیوار نمایان شد . این رویداد آغاز یک فاجعه اجتماعی–اقتصادی بود. در بخش صنعتی، دستمزدهای واقعی از سال ۱۹۸۸ به‌طور متوسط سالانه تنها ۱.۲ درصد افزایش یافت. سپس این کشور تجربه‌ای را کرد که خاویر کورالس آن را «دهه دوم گمشده» نامید (۱۹۹۹: ۲۶). از ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۸، دستمزدهای واقعی به‌طور متوسط سالانه ۵.۵- درصد کاهش یافت یعنی از ۲۹۰۰ بولیوار به ۱۱۰۰ بولیوار رسید (به بولیوار ۱۹۸۴). در سال ۱۹۹۹، آنها تنها ۳۳ درصد از آنچه در سال ۱۹۷۸، سال اوج رونق اوپک، بودند. در اوایل دهه ۱۹۹۰ مقداری بهبود حاصل شد، اما تا سال ۱۹۹۹، تولید ناخالص داخلی، با تعدیل تورم، دوباره به سطح ۱۹۹۲ کاهش یافت. فقر نسبی از ۳۶ درصد به ۶۸ درصد بین سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۹۱ و فقر مطلق از ۱۱ درصد به ۳۴ درصد نیل کرد .

تأثیر این فاجعه با عملکرد طبقه سیاسی بدتر شد، طبقه ای که نه تنها ناتوان در پاسخ به ایجاد سیاست اقتصادی برای بهبود شرایط اجتماعی رو به وخامت بود، بلکه در مهار فساد نیز ناکام ماند. فساد در تمام سطوح جامعه از جمله دستکاری نرخ ارز چندگانه، طرح‌های هرمی در بخش بانکی، رشوه‌های کوچک مورد نیاز برای دریافت گذرنامه، خدمات تلفن و غیره – اعتماد عمومی به دولت را مستهلک کرد. اثر خالص، کاهش طبقه

متوسط و افزایش حس انزوای اجتماعی و اقتصادی بود . این عوامل توضیح می‌دهد که چرا جامعه پس از کودتای ناموفق چاوز در سال ۱۹۹۲ علیه رئیس‌جمهور پرز، که در انتخابات ۱۹۸۸ به قدرت بازگشته بود، برای حمایت از دموکراسی پونتو فیخو بسیج نشد.

در طرح بارانکیلا در سال ۱۹۳۱، بتانکور فرض کرده بود که دموکراسی سیاسی برای مقابله با امپریالیسم نفتی و «کاشتن نفت» در توسعه اقتصادی به نفع همه لازم است. پس از ملی‌سازی، دیگر نمی‌شد تلاش ونزوئلا برای توسعه را از نظر ایدئولوژیک به مقابله با امپریالیسم نفتی، یعنی بهره‌برداری «ناعادلانه» از ثروت ملی، مرتبط کرد. بنابراین، در حالی که اکثریت ونزوئلایی‌ها به فقر عمیق‌تر فرو می‌رفتند، چه کسی مقصر بود؟ مقصران شایسته‌ای در میان طبقه سیاسی و بورژوازی وجود داشتند، اما در ابتدا حداقل، مدیران پدوسا (PDVSA) در میان آنها نبودند.

در واقع مدیران پدوسا (PDVSA) ناسیونالیست‌هایی نبودند که دغدغه حداکثر کردن رانت برای خزانه ونزوئلا را داشته باشند. بسیاری از آنها مهندسانی بودند که در یافتن، استخراج و پردازش نفت مهارت داشتند. هدف آنها حداکثر کردن تولید بود، نه حفاظت یا محدود کردن عرضه. همتایان و همکاران آنها نه شیخ‌های نفتی عرب، بلکه مدیران کت‌وشلوارپوش شرکت‌های نفتی اروپایی و آمریکایی بودند. یکی از رؤسای پدوسا (PDVSA) تا آنجا پیش رفت که استدلال کرد ارتباطات زبانی و تاریخی ونزوئلا با اسپانیا، کشورهای توسعه‌یافته مصرف‌کننده را شرکای مناسب‌تری برای تجارت نسبت به کشورهای جهان سوم اوپک می‌کند (سوسا پیتری، ۱۹۹۶). فساد سیاسی و فاجعه اقتصادی انگیزه بیشتری به آنها داد تا از کنترل دولت جدا شوند. نمونه بارز سوءمدیریت پدوسا (PDVSA) زمانی رخ داد که هررا کامپینس در سال ۱۹۸۲ شرکت را مجبور کرد ۵.۵ میلیارد دلار از خارج به کشور بازگرداند، تنها برای اینکه در فوریه ۱۹۸۳ کاهش ارزش بولیوار را کنترل کند. در حقیقت رئیس‌جمهور ونزوئلا ذخیره دلاری شرکت رادر یک طرفه العینی آتش بزند.

مدیران شرکت برچسب «شایسته‌سالاری» را پذیرفتند، که نشان می‌داد شرکت جزیره‌ای از کارایی، عقلانیت و درستکاری در جامعه‌ای است که همه چیز در آن فرو می‌ریخت. در سال ۱۹۸۶، مدیران شرکت قبلاً شروع به تصور بازگشت سرمایه خصوصی به

فعالیت‌های تولیدی پایین‌دست یعنی پالایش و پخش (آگواس آباخوس)[۱۸۱] کرده بودند. مدیران پدوسا (PDVSA) شروع به کنترل سیاست نفتی از دولت کردند. بخش برنامه‌ریزی استراتژیک شرکت این تغییر را به‌عنوان «تغییری در رابطه نفت–جامعه[۱۸۲]» توجیه کرد. این تغییر در مدل رانتیر[۱۸۳] بود که درآمدهای صنایع منبع محور را به خزانه تحویل می‌داد، که به شیوه‌ای بسیار ناکارآمد، پر از فساد، مشتری‌مداری و غیره، آنها را به جامعه توزیع می‌کرد .

از دیدگاه پدوسا (PDVSA)، این منابع فراوان میوه‌های مدیریت حرفه‌ای شرکت بودند. اما تلاش شایسته‌سالاری برای استقلال فراتر از مدیریت صنعت یعنی فعالیت‌های تولیدی، شامل اکتشاف، حفاری، حمل‌ونقل، بازاریابی و غیره بود. برای مدیران پدوسا (PDVSA)، کنترل دولت بر چنین اموری دخالت سیاسی در صنعت بود؛ برای تعداد انگشت‌شماری از ناسیونالیست‌ها در کنگره که سعی کردند جلوی آپرتورا (گشایش نفت)را بگیرند، این دخالت شرکت در اموری بود که به‌درستی در حوزه دولت قرار داشت.

آپرتورا پترولرا به‌طور رسمی در سال ۱۹۹۴ به‌عنوان سیاست اعلام شد، نقطه اوج پروژه‌ای از جهانی‌سازی پدوسا (PDVSA) که از اواسط دهه ۱۹۸۰ در جریان بود. ویژگی‌های اصلی این پروژه عبارت بودند از:

- **بین‌المللی‌سازی**: شرکت پدوسا (PDVSA) با این استدلال که باید پالایشگاه‌ها و شبکه‌های توزیع را در خارج از کشور خریداری کند، چندین خرید انجام داد که مهمترین آنها)۱۹۸۶(CITGO در ایالات متحده و)۱۹۹۲(Veba در آلمان بود. منتقدان (به عنوان مثال، Boué ۲۰۰۴) استدلال می‌کنند که این شرکت در مورد CITGO بیش از حد پرداخت کرده است و دارایی‌های خارج از کشور به این شرکت اجازه داده است تا برای محافظت از سود از دسترس دولت، به قیمت‌گذاری انتقالی بپردازد. آنها همچنین ونزوئلا را در معرض توقیف احتمالی دارایی‌ها قرار داده‌اند – در صورتی که این کشور از حل اختلافات بین‌المللی صرف نظر کند.

---

[۱۸۱] aguas abajos =Downstream

[۱۸۲] oil–society relationship.

[۱۸۳] rentier model

- **حذف بند کالوو**[۱۸۴]: بند کالوو یک کنوانسیون دیپلماتیک است که طبق آن اختلافات سرمایه‌گذاری خارجی، ناشی از سرمایه‌گذاری‌های مشترک و توافق‌نامه‌های عملیاتی یا خدماتی، باید در دادگاه‌های ملی حل شوند.
- **تولید بیش از سهمیه‌های اوپک**: شرکت موفق نشد هدف نهایی خروج ونزوئلا از کارتل‌های صاحب منابع را محقق کند، اما ونزوئلا به‌طور معمول از سهمیه‌های خود فراتر می‌رفت. شرکت همچنین موفق شد کارتل را متقاعد کند که نفت فوق‌سنگین را از آمار تولید خارج کند، حتی اگر به‌اصطلاح «بیتومن[۱۸۵]» با نفت در بازار رقابت کند.
- **بازگشت شرکت‌های خارجی به تولید**: پدوسا (PDVSA) توافق‌نامه‌های خدماتی، عملیاتی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک را مذاکره کرد، که همه آنها به سرمایه گذاران خارجی اجازه می‌داد به بخش پایین دست تولید (آگواس آباخوس) با شرایطی چنان سخاوتمندانه بازگردد که حاشیه سود آنها از دوره امتیازدهی فراتر می‌رفت (مومر، ۲۰۰۱ را ببینید). شرکت این امر را نه تنها با گسترش تدریجی ماده ۵ قانون ملی‌سازی، بلکه با به دست آوردن حکمی از دیوان عالی کشور به این اثر تسهیل کرد. یک نمونه، حذف ماده‌ای بود که از پیش از دوره مدینا وجود داشت و طبق آن دولت مالکیت بخش بزرگی از ذخایر نفتی تازه کشف‌شده توسط اکتشاف خصوصی را برای خود حفظ می‌کرد. لغو قوانین موجود با رای دیوانی است که توسط وکیل سابق شرکت نوشته شده بود که پس از آن دادگاه را ترک کرد و به شرکت بازگشت شرکت همچنین الزام به اینکه سرمایه‌گذاری‌های مشترک دارای کمیته کنترلی با قدرت بررسی و وتوی تصمیمات مدیریتی باشند از الزام قانون ملی‌سازی برای کنترل اکثریت سرمایه‌گذاری‌های مشترک فرار کرد.

نمی‌توان دانست که آیا آپرتورا با خصوصی‌سازی شرکت به اوج خود می‌رسید یا خیر. در برخی جهات، مالکیت دولتی برای سرمایه فراملی که به میادین بازمی‌گشت مفید بود، زیرا قراردادها معمولاً دولت را به‌عنوان مالک پدوسا (PDVSA) مسئول هرگونه هزینه‌ای که ممکن بود از مالیات جدید یا آسیب‌های زیست‌محیطی ناشی شود، قرار می‌داد. با این

---

[۱۸۴] Calvo Clause

[۱۸۵] Bitumen یا آسفالت طبیعی، یک هیدروکربن بسیار غلیظ، چسبناک و سیاه‌رنگ است که یا به‌صورت طبیعی در ذخایر خاص (مثل شن‌های نفتی کانادا) یافت می‌شود، یا به‌عنوان محصول نهایی پالایش نفت خام سنگین تولید می‌گردد

حال، در سال ۱۹۹۱ یک مدیر برجسته حمایت از «بازگشایی کامل دولت به سوی سرمایه‌گذاری خصوصی ... به سوی شرکت‌های دولتی» را پیشنهاد کرد (۱۹۹۱: ۱۸۸)، از جمله افزایش سرمایه جدید برای گسترش از طریق صدور سهام.

به‌طور پارادوکسیکال، در حالی که قیام شهری گسترده ۱۹۸۹ (معروف به کاراکازو) به‌عنوان شورشی مردمی علیه سیاست‌های تعدیل ساختاری نئولیبرال دیده شد، به نوعی آپرتورا را با تضعیف بیشتر نخبگان سیاسی تسهیل کرد – همان‌طور که دو تلاش کودتا در سال ۱۹۹۲ انجام داد. رئیس‌جمهور پرز، که در اوایل سال ۱۹۹۳ توسط کنگره از سمت خود برکنار شد، با برخی از برنامه‌های پدوسا (PDVSA) برای بین‌المللی‌سازی و واگذاری اکتشاف و تولید به پیمانکاران خارجی مخالف بود. رامون ولاسکز، رئیس‌جمهور موقت در سال ۱۹۹۳، در مقابل، ضعیف بود و هیچ مانعی برای پدوسا (PDVSA) ایجاد نکرد (مومر، ۲۰۰۳: ۱۳۷).

رافائل کالدرا انتخابات دسامبر ۱۹۹۳ را با وعده یافتن جایگزینی برای سیاست اقتصادی نئولیبرال برد، اما یک بحران بانکی بزرگ تقریباً بلافاصله برنامه‌های او را از مسیر خارج کرد. او لوئیس خیوستی، رئیس سابق شرکت تابعه شل را به‌عنوان رئیس پدوسا (PDVSA) منصوب کرد. خیوستی کالدرا را متقاعد کرد که آپرتورا بهترین شانس ونزوئلا برای بهبود اقتصادی است. طرفداران شایسته‌سالاری، متحدان قدرتمندی را در رهبری ADو سایر احزابی که به کانونهای قدرت در رژیم متزلزل پونتو فیجو چسبیده بودند، ایجاد کرده بودند (آریوخا، ۱۹۹۸). تنها تعداد قلیلی مخالفت در کنگره از سوی گروه کوچک نمایندگان کائوسا آر (دارای آرمانهای رادیکال)، یک حزب چپ‌گرا که از جنبش‌های اجتماعی و کارگری منطقه‌ای ظهور کرده بود، و چند مخالف در داخل AD وجود داشت.

بولیواریسم و ملی گرایی منابع

جذاب‌ترین وعده چاوز در سال ۱۹۹۸ وعده او برای برگزاری مجمع مؤسسان برای نوشتن قانون اساسی جدید بود، اما کاهش قیمت نفت و آشفتگی اقتصادی مجدد نیز به کاندیداتوری او کمک کرد. در حالی که رکود جهانی ناشی از بحران مالی آسیا عامل اصلی در سقوط قیمت‌ها بود، ونزوئلا هم با عرضه بیش از حد جهانی تا حدودی سهمیه اوپک

را نقض کرد. بین سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۷ تولید ونزوئلا از ۱.۶۸ میلیارد بشکه به ۳.۲۸ میلیارد بشکه افزایش یافت. در کارزار انتخاباتی ریاست‌جمهوری، چاوز به جای پرداختن به سیاست نفتی، بیشتر به جبران خسارت و سبک زندگی مدیران پدوسا (PDVSA) انتقاد کرد. سیاست‌های نفتی و اقتصادی در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ در اولویت دوم قرار داشتند، زیرا او بر برگزاری مجمع مؤسسان، تصویب قانون اساسی جدید، و اخراج نگهبانان سیاسی قدیمی از طریق «مگا–انتخابات» جامع در جولای ۲۰۰۰ تمرکز کرده بود.

منشور جدید شامل تضمین‌های بسیاری در مورد حقوق اجتماعی و اقتصادی بود که با سیاستهای اقتصادی نئولیبرال در تضاد بود. ظاهراً به نظر می‌رسید که نئولیبرالیسم در بخش استخراجی منزوی شود. اما واقعاً اینطور نبود. ماده ۳۰۲ بیان می‌کرد، «دولت از طریق قانون ارگانیک مربوطه، و به دلایل مصلحت ملی، صنعت نفت و سایر صنایع، عملیات و کالاها و خدماتی که در راستای منافع عمومی و ماهیت استراتژیک دارند را برای خود محفوظ می‌دارد.» ماده ۳۰۳ تضمین می‌کرد که «دولت تمام سهام پترولئوس د ونزوئلا، S.A. یا نهادی که برای مدیریت صنعت نفت ایجاد شده است را حفظ خواهد کرد»، اما اضافه می‌کرد، «به استثنای شرکت‌های تابعه، سرمایه‌گذاری‌های مشترک استراتژیک، شرکت‌های تجاری و هر سرمایه‌گذاری دیگری که ایجاد شده یا در آینده به دلیل انجام تجارت پترولئوس د ونزوئلا، S.A. ایجاد شود.» بنابراین، منشور آپرتورا را باطل نکرد.

انتصاب‌های اولیه چاوز برای مدیریت پدوسا (PDVSA) افرادی بودند که به دلیل وفاداری به شخص او انتخاب شدند، بدون اینکه توجه زیادی به دیدگاه‌های آنها در مورد سیاست نفتی داشته باشد. با این حال، وزارتخانه با ناسیونالیست‌های نفتی مانند علی رودریگز پر شد، که او را به سوی سیاست‌هایی سوق دادند که مردان مستقر در سوئیت‌های اجرایی شرکت و همچنین کادر فنی و مدیریتی آن را به چالش می‌کشید. اهداف شامل موارد زیر بود:

- **احیا اوپک**: چاوز ابتکار عمل را برای سازمان‌دهی دومین اجلاس سران اوپک در کاراکاس در سال ۲۰۰۰، اولین اجلاس از سال ۱۹۷۵، به دست گرفت. این نشست به‌طور خاص آپرتورا را معکوس نکرد، اما نشانه‌ای روشن بود که ونزوئلا به دفاع از قیمت‌ها بر عرضه متعهد است و هدف شایسته‌سالاری برای خروج ونزوئلا از سازمان تا زمانی که چاوز در قدرت است، محقق نخواهد شد.

- **اصلاح رژیم مالی**: در نوامبر ۲۰۰۱، چاوز با استفاده از اختیارات اعطا شده توسط مجلس ملی، قانون جدید هیدروکربن‌ها را صادر کرد که مهم‌ترین ماده آن اعمال حق امتیاز ۳۰ درصد (قابل کاهش به ۲۰ درصد برای مخازن بالغ، ۱۶.۷ درصد برای نفت فوق‌سنگین) بود. نرخ مالیات بر درآمد کمی به ۵۰ درصد کاهش یافت (برخی شرکت‌های خصوصی که تحت قراردادهای خدماتی فعالیت می‌کردند تنها مشمول نرخ ۳۴ درصد بودند)، اگرچه این کاهش با نرخ‌های جدید حق امتیاز که بر درآمد ناخالص وضع می‌شد، جبران شد. این قانون همچنین مشارکت خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های مشترک را به ۴۹ درصد مالکیت محدود کرد؛ یعنی، بر مالکیت اکثریت دولتی در تمام سرمایه‌گذاری‌های مشترک در اکتشاف و استخراج نفت اصرار داشت، و الزام صرف برای یک کمیته مدیریتی که نماد آپرتورا بود را معکوس کرد.
- **جابجایی به سرمایه‌گذاری‌های مشترک**: در سال ۲۰۰۶، مجلس تحت کنترل چاویستاها قانونی را تصویب کرد که شرکت‌های دارای توافق‌نامه‌های عملیاتی را ملزم به «جابجایی» به مفاد قانون ۲۰۰۱ می‌کرد که مالکیت اکثریت دولتی سرمایه‌گذاری‌های مشترک را الزامی می‌کرد. در فوریه ۲۰۰۷ با یک قانون ، سرمایه‌گذاری‌های مشترک و توافق‌نامه‌های عملیاتی در بخش نفت فوق‌سنگین (کمربند اورینوکو) را ملزم به جابجایی (با جبران خسارت) به مفاد مالکیت اکثریت دولتی کرد – آنچه به‌عنوان «باز–ملی‌سازی» شناخته شد.
- **بازگرداندن بند کالوو به‌عنوان رویه استاندارد**: قانون ۲۰۰۶ اصل حل نهایی اختلافات در دادگاه‌های ملی را بازگرداند. در سال ۲۰۰۸، ونزوئلا به هلند اطلاع داد که معاهده تجارت دوجانبه‌ای که حل اختلاف بین‌المللی را الزامی می‌کرد، فسخ می‌کند. اکثر سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بخش نفت توسط شرکت‌های صوری ایجادشده در هلند برای این منظور انجام شده بود. سیاست چاوز به وضوح از سال ۱۹۹۹ تغییر کرده بود، زمانی که مجلس ملی تحت کنترل بولیواری قانون ترویج و حفاظت از سرمایه‌گذاری‌ها را تصویب کرد، شامل مفادی مشابه معاهده دوجانبه هلند بود (الجوری و پرز، ۴۸۵–۴۸۹).

مدیران شرکت پدوسا (PDVSA) با همسویی آشکار با مخالفان، به قانون فرمان ۲۰۰۱ واکنش نشان دادند. اعتراض گسترده‌ای که منجر به کودتای کوتاه‌مدت آوریل ۲۰۰۲ که

برای مقاومت در برابر «سیاسی‌سازی» شرکت فراخوانده شد گردید ، (به آهارونیان ۲۰۰۲ مراجعه کنید). در دسامبر ۲۰۰۲، شایسته‌سالاران تلاش کردند تا چاوز را از طریق تعطیلی سه ماهه صنعت نفت از قدرت برکنار کنند. شکست آنها منجر به اخراج ۱۸۰۰۰ تا ۲۰۰۰۰ کارمند، عمدتاً پرسنل فنی و مدیریتی شد. پس از آن، سطح تولید تقریباً به سطح قبل از تعطیلی بازگشت، اما از دست دادن این همه کارمند حرفه‌ای، از آن زمان تاکنون، به طور قابل توجهی مانع گسترش تولید شده است.

شکست آنچه چاویستاها[۱۸۶] «خرابکاری نفتی» می‌نامند، سیاست نفتی را بیشتر رادیکال کرد و منجر به باز–ملی‌سازی ۲۰۰۶–۲۰۰۷ و بازگرداندن بند کالوو شد. به‌طور تصادفی، سال ۲۰۰۶ نقطه اوج محبوبیت و حمایت از چاوز بود، که با اعلام آشکار او برای اجرای «سوسیالیسم قرن بیست و یکم» در ونزوئلا به اوج رسید. با این حال، حتی در این زمان هیچ صدای برجسته بولیواری از حذف سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی از بخش نفت حمایت نکرد. به دور از تکیه بر پدوسا (PDVSA) برای انجام اکتشاف و تولید جدید، دولت ونزوئلا به شدت به شرکت‌های خارجی–دولتی، مانند CNOC (چین)، STATOIL (نروژ) و Total (فرانسه)، پیشرو و شرکت‌های بزرگ خصوصی (مانند Chevron) وابسته بود. اکثر شرکت‌های خارجی در سال ۲۰۰۷ با «جابجایی» مذاکره‌شده به مالکیت اکثریت ونزوئلایی موافقت کردند. استثناهای اصلی Exxon–Mobil و ConocoPhillips بودند، که هر دو داوری بین‌المللی را خواستار شدند. تا اکتبر ۲۰۱۴، هیچ‌کدام جبران خسارتی بیش از آنچه در ابتدا توسط دولت پیشنهاد شده بود، به دست نیاوردند (بوئه، ۲۰۱۴ را ببینید).

ملی گرایی نفتی و توسعه

آلوارو گارسیا لینرا، معاون رئیس‌جمهور بولیوی، زمانی در مورد سرزمین خود چنین گفت: «...دولت[بولیوی] اصلی‌ترین تولیدکننده ثروت در کشور است. این ثروت به‌عنوان سرمایه ارزش‌گذاری نمی‌شود؛ از طریق جبران کننده ها،، رانت‌ها، مزایای اجتماعی مستقیم به جامعه ، ثابت نگه داشتن نرخ‌های خدمات عمومی و قیمت سوخت پایه و یارانه‌های

[۱۸۶] Chávistas

تولید کشاورزی در جامعه توزیع می‌شود» . این شواهد همچنین در مورد ونزوئلا تحت رهبری چاوز و جانشین انتخابی او، رئیس‌جمهور نیکلاس مادورو (۲۰۱۳–تاکنون) صدق می‌کند.

ترکیب اصلاحات مالی و افزایش سرسام‌آور قیمت جهانی نفت، ابزار مالی را برای چاوز فراهم کرد تا برنامه‌های اجتماعی مردمی، به‌ویژه در مراقبت‌های بهداشتی، یارانه‌های تغذیه و آموزش را گسترش دهد و سلطه اش را حفظ کند. نرخ‌های فقر، بیکاری و سایر شاخص‌های اجتماعی–اقتصادی بهبودهای قابل‌توجهی را ثبت کردند که بی‌تردید به موفقیت‌های انتخاباتی مکرر چاوز کمک کرد. تلاش‌ها برای استفاده از رانتهای نفتی برای ایجاد سوسیالیسم جدید از طریق «توسعه درون‌زا»، شامل برنامه‌هایی برای تشویق میکروشرکت‌ها، تعاونی‌ها، شرکت‌های ملی‌شده تحت مدیریت کارگران، و طرح‌های مشارکت کارگری در شرکت‌های بزرگ دولتی (مانند بخش متالورژی) کمتر موفق بودند.

چاوز توزیع رانت ها را به چشم‌انداز خود از «سوسیالیسم قرن بیست و یکم» مرتبط کرد، به‌ویژه به سوی ایجاد یک دولت کمونیستی. کمیسیونیسم به‌عنوان شبکه‌هایی از شوراهای کمونی مرتبط با رهبران جنبش‌های اجتماعی، «مأموریت‌های» مالی توسط دولت و پروژه‌های توسعه درون‌زا را به عهده داشتند. برای بخش‌های رادیکال‌تر در جنبش بولیواری، چنین دولت کمونی در تخصیص رانتها دموکراتیک‌تر از نهادهای دموکراسی نمایندگی کرد. برای اپوزیسیون ونزوئلا، شوراها و کمون‌ها صرفاً راهی برای چاوز برای متمرکز کردن کنترل بر رانتها و دور زدن مقامات منتخب ایالتی و شهری بودند.

چاوز به سه دلیل پدوسا (PDVSA) را مستقیماً در توسعه درون‌زا و برنامه‌های اجتماعی درگیر کرد. اول اینکه پس از پاکسازی پرسنل در سال ۲۰۰۳، پدوسا (PDVSA) همراه با ارتش، بزرگ‌ترین مأمن مهارت‌های حرفه‌ای در کشور باقی ماند. دوم، شرکت در موقعیتی بود که با خرید کالاها و خدمات (مانند شیرآلات، غذا برای کارکنان، حمل‌ونقل) از تعاونی‌های جدید، میکروشرکت‌ها و صنایع هم‌مدیریتی یا خودمدیریتی کارگری، رشد در بخش درون‌زا را تحریک می‌کرد. سوم، شرکت می‌توانست بودجه جداگانه از سیاستمداران حرفه‌ای (از جمله در حزب خود چاوز) و از بانک مرکزی داشته باشد که مورد استفاده چاوز قرار می‌گرفت.

بخش زیادی از رانت نفت پس از سال ۲۰۰۵ در صندوق توسعه خود پدوسا (PDVSA) (FONDEN) یا در صندوق‌هایی که مستقیماً توسط قوه مجریه کنترل می‌شدند، حفظ شد. تنها در سال ۲۰۱۲، شرکت ۲۳ میلیارد دلار به مأموریت‌های اجتماعی مختلف و ۱۵.۶ میلیون دلار دیگر به FONDEN اختصاص داد. مجموعا این ارقام برای سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۲ به ترتیب به ۱۰۶.۲ میلیارد دلار و ۱۷۴.۲ میلیارد دلار رسید (پدوسا (PDVSA)، ۲۰۱۲). سقوط قیمت‌های نفت در نیمه دوم سال ۲۰۱۴ بدون شک در کاهش قابل‌توجه این مبالغ منعکس شد.

منطق استفاده از پدوسا (PDVSA) برای ترویج توسعه درون‌زا نه تنها توسط منتقدان اپوزیسیون، بلکه توسط برخی تحلیل‌گران همدل با چاوز که شک داشتند سوسیالیسم از این طریق می‌تواند موفق باشد ، مورد انتقاد قرار گرفته است . با این حال، تردیدی وجود ندارد که درگیر کردن مستقیم شرکت در برنامه‌های اجتماعی مردمی، نگرش‌های جمعی در مورد حاکمیت ملی بر منابع زیرزمینی و حمایت از سیاست نفتی چاویستا را تقویت کرد.

نشانه خوبی از این موفقیت زمانی آشکار شد که مانوئل روسالس، کاندیدای اصلی اپوزیسیون در انتخابات ریاست‌جمهوری ۲۰۰۶، سعی کرد ایده توزیع مستقیم سودهای پدوسا (PDVSA) به‌صورت سرانه با صدور کارت اعتباری سیاهان برای هر خانوار را به ونزوئلایی‌ها بفروشد. روسالس تبلیغاتی را اجرا کرد که مردان و زنان آفریقایی‌تبار از محله‌های فقیر را نشان می‌داد که با افتخار «می نگریتا[۱۸۷]» (سیاه من) کارت خود را نشان می‌دادند، برخی برنامه‌ریزی می‌کردند که از پول خود برای راه‌اندازی یک کسب‌وکار کوچک استفاده کنند، سایرین پیش‌بینی می‌کردند که «نگرای اعتباری[۱۸۸]» آنها مشکلاتشان را حل خواهد کرد. بدون شک دلایل زیادی برای شکست قاطع روسالس (۶۳ به ۳۷ درصد) وجود داشت، اما این تم، که استراتژی مرکزی کارزار او بود، کاملاً شکست خورد.

---

[۱۸۷] Mí negrita

[۱۸۸] negra

ملی گرایی نفتی و دیپلماسی بین‌المللی: هم‌زیست‌های عجیب

اپوزیسیون در انتقاد از دیپلماسی نفتی ونزوئلا، از جمله برنامه‌های تخفیف نفتی و سایر ابتکارات برای یکپارچگی تولید انرژی (پالایشگاه‌ها، شبکه‌های برق و غیره) موفقیت بیشتری داشت. برای چاوز، این‌ها تجسم میراث افتخارآمیز کشور به‌عنوان زادگاه یکپارچگی آمریکای لاتین و تعهد آن به همبستگی جهان سوم بود (فاکس، ۲۰۰۶). برای اپوزیسیون، دولت میراث طبیعی را واگذار می‌کرد.

اجزای اصلی دیپلماسی نفتی بولیواری عبارت بودند از: یارانه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها برای کشورهای عضو اتحاد بولیواری برای قاره آمریکا (ALBA)؛ پتروکاریبه، برنامه‌ای برای تخفیف به کارائیب و آمریکای مرکزی؛ برنامه‌ای جداگانه برای ارائه ۳۳,۰۰۰ بشکه در روز به کوبا با شرایطی جدا از ALBA؛ و پتروآمریکا، که تخفیف‌هایی در سراسر آمریکای لاتین ارائه می‌داد همراه با برنامه‌های بلندپروازانه برای تقویت یکپارچگی از طریق مگاپروژه‌ها، مانند خط لوله انرژی از ونزوئلا تا آرژانتین.

محاسبه هزینه واقعی یارانه‌های خارجی ونزوئلا تقریباً غیرممکن است زیرا آنها به شکل ترتیبات تهاتری و تخفیف‌های زیاد در تأمین مالی هستند که با توجه به قیمت‌های جهانی نفت متفاوت است. کشورهای پتروکاریبه بخشی از پرداخت را از طریق صادرات کالا انجام می‌دادند، که برخی از آنها سپس از طریق نقش پدوسا (PDVSA) در ارائه غذای تخفیفی (PDVAL) به ونزوئلایی‌ها توزیع می‌شد. محاسبه بازده ونزوئلا از ارائه پرسنل پزشکی و سایر منابع انسانی کوبا در ازای نفت به‌ویژه دشوار است.

اگر از تخمین بسیار بالای هزینه تولید ۱۵ دلار در هر بشکه برای نفت ونزوئلا، بر اساس تولید نفت سنگین و قراردادهای خدماتی، استفاده کنیم، هزینه نفت مبادله‌شده از طریق پتروکاریبه حدود ۶۰۲ میلیون دلار خواهد بود. اگر از هزینه عمومی ۷ دلار تولید از گزارش سالانه پدوسا (۲۰۱۲ (PDVSA استفاده کنیم، ممکن است بسیار کمتر باشد. در آن گزارش، پدوسا (PDVSA) ادعا می‌کند که ونزوئلا ۸۶۸ میلیون دلار کالا در ازای ۱۱۱,۰۰۰ بشکه در روز (یعنی ۴۰.۱ میلیون بشکه در روز برای سال) از کشورهای پتروکاریبه، به استثنای کوبا، دریافت کرده است. با این ارقام، مبادله برای ونزوئلا سودآور خواهد بود. با این حال، هزینه فرصت نیز وجود دارد که اپوزیسیون هزینه برنامه‌ها را

تخمین می‌زند، یعنی با استفاده از درآمدهای صادراتی از دست رفته. با قیمت سبد ۱۰۳ دلار، صادرات ونزوئلا به پتروکاریبه در سال ۲۰۱۲ حدود ۴.۱ میلیارد دلار بود، که هزینه‌ای برای این برنامه به تنهایی ۳.۴ میلیارد دلار را نشان می‌دهد. یک گزارش همدل با چاویسمو هزینه کل تمام برنامه‌های تخفیف نفتی را ۵ میلیارد دلار در سال تخمین زد (آیوس، ۲۰۱۳).

به مراتب تندترین انتقاد اپوزیسیون، خط حیاتی نفت ونزوئلا به کوبا را هدف قرار می‌دهد. با این حال، تأثیر این انتقاد در محله‌های فقیر توسط هزاران پزشک و پرستار کوبایی که در ازای آن مراقبت‌های بهداشتی ارائه می‌دهند، کاهش یافته است. اگر دولت نتواند برنامه‌های حمایت اجتماعی و اقتصادی را در پی کاهش قیمت‌های نفت که از اواخر سال ۲۰۱۴ آغاز شد، حفظ کند این نگاه ممکن است تغییر کند. تا مارس ۲۰۱۵، قیمت نفت به زیر ۵۰ دلار رسید و تا می۲۰۱۵ به ۶۰ دلار بازگشت، قیمتی که دولت مادورو بودجه ۲۰۱۵ خود را بر آن پایه‌گذاری کرد. تا اواخر سال ۲۰۱۵، دوباره به حدود ۴۰ دلار آمریکا کاهش یافت. مادورو از کاهش‌های شدید در هزینه‌های اجتماعی اجتناب کرد، اما مشکلات اقتصادی کشور برای تقریباً همه ونزوئلایی‌ها قابل‌مشاهده و احساس شد.

علاوه بر نفت کنار گذاشته‌شده برای برنامه‌های تخفیف بین‌المللی و ترتیبات تهاتری، ونزوئلا اکنون مقدار مشخصی از نفت، که هنوز به‌طور کامل فاش نشده، را به بازپرداخت وام‌ها اختصاص می‌دهد، از جمله حدود ۴۰ میلیارد دلار وام گرفته‌شده از چین بین سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۱۴ (اگرچه مقداری بازپرداخت شده است). بر اساس گزارش سالانه پدوسا (۲۰۱۲ (PDVSA، تخمین تقریبی این است که اگر بازپرداخت به چین و برنامه‌های دیپلماسی نفتی را در نظر بگیریم، پدوسا (PDVSA) برای ۴۳ درصد بشکه‌های صادراتی در سال‌های اخیر مستقیماً و به‌طور کامل پرداخت نشده است. این بارمالی با توجه به ناکامی پدوسا (PDVSA) در دستیابی به اهداف تعیین‌شده توسعه ای توسط دولت چاوز سنگین‌تر شده است. در سال ۲۰۱۴، کل تولید در حدود ۲.۹ میلیون بشکه در روز باقی ماند که بسیار کمتر از ۵ میلیون بشکه در روز که شش سال قبل تعیین شده بود. این مشکل با افزایش مصرف داخلی نفت، که با قیمتی کمتر از هزینه تولید فروخته

می‌شود و در سال ۲۰۱۲ به ۸۰۰,۰۰۰ بشکه در روز – یا ۳۶ درصد تولید – رسید، تشدید می‌شود.

با نرخ تأیید مادورو که در سال ۲۰۱۵ حدود ۲۰ درصد بود، و اپوزیسیون که به شدت در مورد استراتژی برای بازپس‌گیری دولت تقسیم شده بود، پیش‌بینی جهت سیاست نفتی در چند سال آینده دشوار است. هنریکه کاپریلس، کاندیدای اپوزیسیون علیه چاوز در سال ۲۰۱۲ و بازنده نزدیک انتخابات ۲۰۱۳ علیه مادورو، در کارزار خود وعده داد که قوانین موجود را رعایت کند و تضمین کرد که «ما مالکیت کامل دولتی پدوسا (PDVSA) را حفظ خواهیم کرد: نفت متعلق به همه ونزوئلایی‌هاست». پلتفرم کاپریلس همچنین شامل وعده‌ای بود که «ما استقلال مدیریتی، مالی و عملیاتی پدوسا (PDVSA) را تضمین می‌کنیم» هر دو بیانیه نشانه‌های خالی هستند، اولی نشان‌دهنده تداوم ملی گرایی منابع، دومی تکرار رد شایسته‌سالاری از کنترل دولت بر سیاست نفتی به‌عنوان «سیاسی‌سازی» تجاری شرکت.

بدهی ونزوئلا و ناکامی در مهار مصرف داخلی فشار برای افزایش‌های قابل‌توجه و سریع در تولید ایجاد می‌کند، همان جذابیتی که در روزهای پایانی رژیم پونتو فیخو به آپرتورای پترولرا کمک کرد. این فرآیند ممکن است قبلاً آغاز شده باشد. در مه ۲۰۱۳، پدوسا (PDVSA) توافقی با شورون برای وام ۲ میلیارد دلاری برای پوشش سهم شرکت در سرمایه‌گذاری مشترک امضا شد. طبق گزارش‌ها، این توافق شامل داوری بین‌المللی است و اگرچه اکثریت سرمایه‌گذاری هنوز متعلق به پدوسا (PDVSA) خواهد بود، انعطاف‌پذیری مدیریتی بیشتری برای شورون اعطا می‌کند (نومن، ۲۰۱۴).

نتیجه‌گیری

پس از ملی‌سازی، مدیران پدوسا (PDVSA) به خلأ قدرت دولتی ناشی از فروپاشی رژیم پونتو فیخو وارد شدند تا شرکت را جهانی‌سازی کرده و آپرتورا پترولرا را اجرا کنند. هدف آنها ادغام پدوسا (PDVSA) و شرکت‌های تابعه آن با شرکت‌های نفتی فراملی، چه دولتی و چه خصوصی، از طریق مشوق‌های مالی، کنترل مدیریتی خارجی بر سرمایه‌گذاری‌های مشترک، پذیرش داوری بین‌المللی در حل اختلاف، و جداسازی ونزوئلا از اوپک بود. این برنامه تا حد زیادی پیش رفته بود اما زمانی که هوگو چاوز در

انتخابات ۱۹۹۸ پیروز شد، کامل نشده بود. او برای گرفتن کنترل سیاست نفتی از پدوسا (PDVSA) اقدام کرد، اما به دنبال بازگشت به کنترل انحصاری دولتی بر استخراج و فعالیت‌های مرتبط نبود.

البته سیاست نفتی را نمی‌توان به سادگی به یک درگیری بین سرمایه فراملی و دولت مالک تقلیل داد. در هر کشور میزبان، مجموعه‌ای از نیروهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی وجود دارد که منافع آنها در منابع طبیعی متفاوت است. گروه‌های بومی، محیط‌زیستی‌ها، اتحادیه‌ها و نخبگان تجاری خارج از بخش نفت تنها برخی از نیروهای اجتماعی علاقه‌مند به سیاست نفتی هستند. اکثر بورژوازی ونزوئلا با چاویسمو (ایدئولوژی سیاسی پوپولیستی چپ‌گرای هوگو چاوزی)مخالف است، اما خارج از بخش نفت، بخش بازار به شدت به سوی تجارت و مالی گرایش دارد، و هر دو به‌طور تاریخی به‌طور مستقیم (از طریق یارانه‌ها و سیاست‌های ارزی) و غیرمستقیم (از طریق مصرف‌گرایی ناشی از گردش رانتهای نفتی) به دولت نفتی وابسته بوده‌اند. دشوار است ببینیم چگونه می‌توانند «رانت‌جو» باشند و تا حدی ملی گرایی منابع طبیعی را نپذیرند.

همان‌طور که تنش بین دولت مالک منابع و سرمایه و دارای رویکرد نئولیبرالی(باز شدن بازارها) از بین نرفت، بعید است که با سیاست نئوسرمایه‌گذاری هیبریدی که چاوز به مادورو در زمان مرگ خود در سال ۲۰۱۳ به ارث گذاشت، حل شود. سقوط شدید قیمت‌های نفت در اواخر سال ۲۰۱۴ کاستی‌های جدی در سیاست‌ها و حاکمیت نفتی را که اکنون در دست مادورو است، بزرگ کرد. صرف‌نظر از اینکه چاویستاها یا اپوزیسیون در سیاست‌های به شدت قطبی‌شده ونزوئلای معاصر غالب شوند، میراث ملی گرایی منابع چاوز در برابر معکوس شدن و نیروهای جهانی ناشی از سرمایه‌داری فراملی آسیب‌پذیر باقی می‌ماند.

فصل سیزدهم: به سوی نظریه‌ای درباره ملی گرایی‌های منابع

پاول ای. هاسلم و پابلو هایدریچ

آنچه در این فصل آمده است

- مقدمه
- سیاست‌های ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین
- ملی گرایی منابع: محدودیت‌ها و فرصت‌ها
- جهت‌گیری‌های آینده
- تحلیل تطبیقی شاخص‌های اقتصادی–اجتماعی در الگوهای ملی‌گرایی
- جمع‌بندی

مقدمه

این کتاب با چالش ادراکی برای پدیده ملی گرایی‌های منابع در آمریکای لاتین آغاز شد. بخشی از این چالش شامل شناسایی و دسته‌بندی طیف سیاست‌های مورد استفاده تحت عنوان ملی گرایی منابع بود؛ و بخش دیگر شامل توضیح این انتخاب‌ها. هر دوی این سؤالات به لحاظ منطقی مقدماتی هستند اما در نهایت برای درک چگونگی تأثیر ملی گرایی منابع بر پتانسیل توسعه منطقه ضروری‌اند. روش ما بررسی تعدادی از علل احتمالی ملی گرایی منابع، سازمان‌یافته در بخش اول کتاب، و سپس بررسی شش مورد کشوری در بخش دوم بوده است. موارد کشوری به سه گروه سازمان‌دهی شدند که نشان‌دهنده موقعیت‌های مختلف در تصاحب و استفاده از رانت‌های منابع از «محدود»، «معتدل» تا «رادیکال» هستند که بازتاب تنوع پاسخ‌های سیاستی در منطقه است. با سازمان‌دهی کشورها به این شکل، توانایی ما برای انجام مقایسه‌های معنادار بهبود می‌یابد: می‌توانیم ببینیم کدام متغیرهای علّی بین کشورهایی با نتایج به‌طور کلی مشابه در سیاست‌های ملی گرایی منابع مشترک است؛ و همچنین کدام متغیرها بین کشورهای با نتایج متفاوت فرق دارند.

تمرکز ما بر انتخاب سیاستهایی است که کشورها در مدیریت و تنظیم صنایع استخراجی انجام می‌دهند و این سیاست‌ها آنها را از بقیه متمایز می‌نماید و این تمایز با دغدغه گسترده‌تر ادبیات نفرین منابع[۱۸۹] در مورد پیامدهای فراوانی منابع طبیعی برای توسعه در تضاد نیست. چالش ما درک چگونگی استفاده از منابع برای توسعه از طریق مطالعات مقطعی با داده های متداول در ادبیات نفرین منابع نیست، بلکه از طریق بررسی دقیق نحوه تدوین سیاست‌های بخشی و اهداف توسعه‌ای کشورهای خاص در زمینه چالش‌برانگیز

---

[۱۸۹] نفرین منابع (Resource Curse Literature) مجموعه‌ای از پژوهش‌ها و نظریه‌هاست که توضیح می‌دهند وجود منابع طبیعی فراوان، به جای ایجاد رفاه، چگونه می‌تواند به رکود اقتصادی، بی‌ثباتی سیاسی و توسعه‌نیافتگی منجر شود .این ادبیات از دهه ۱۹۸۰ شکل گرفت و در دهه ۱۹۹۰ با تحقیقات کمی و مدل‌های نظری گسترش یافت .حسین مهدوی در دهه ۷۰ میلادی با مفهوم دولت رانتیر و تأثیر آن بر ساختار اقتصادی–سیاسی و با الهام از ماکس وبر و نظریه‌های وابستگی و بعداً ریچارد اوتی با خلق معمای فراوانی به نقد کشورهای دارای منابع فراوان خدادی و ناتوانی از بهره گیری از این منابع پرداخت.

اقتصاد جهانی‌شده امروزی است. باور ما این است که پیش از آنکه بتوانیم بررسی کنیم چگونه فراوانی منابع توسعه اقتصادی را حمایت میکند یا مانع از آن می‌شود لازم است ابتدا درک کنیم چگونه استخراج منابع طبیعی مدیریت و تنظیم می‌شود. بنابراین، سیاست‌های بخشی یک گام میانی مهم است و با بررسی آنها، دولت‌ها را به‌عنوان عاملانی در نظر می‌گیریم که در مجموعه‌ای از فرصت‌ها و محدودیت‌ها عمل می‌کنند و امکان حرکت در فرآیند کند یادگیری سیاستی و نهادسازی را فراهم می‌کنند. در این راستا، تحلیل این کتاب فراتر از دوگانه‌سازی استاندارد ادبیات نفرین منابع به دو گروه شکست‌ها و موفقیت‌ها می باشد.

در این زمینه، طیف موارد گنجانده‌شده در این کتاب اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. موارد *رادیکال‌تر* یعنی *بولیوی و ونزوئلا* صرفاً کشورهایی نیستند که طیف گسترده‌تری از سیاست‌ها را به کار برده و با شرکت‌های خصوصی تهاجمی‌تر مذاکره کرده‌اند، بلکه کشورهایی هستند که قمار قوی‌تری بر بهبود ظرفیت توسعه‌ای دولت، در چارچوب پروژه‌های ملی که هدفشان حداکثر کردن استخراج رانت برای تحول اجتماعی و گنجایش سیاسی/اقتصادی/قومی است، انجام داده‌اند. موارد معتدل *ملی گرایی* منابع یعنی *برزیل و پرو*، کاملاً متنوع و دارای ظرفیت‌های نهادی و سیاستی متمایزی هستند. سیاست در هر دو کشور با نیاز به تعادل بین تصاحب رانت‌ها و حفظ مشوق‌ها برای سرمایه‌گذاران خصوصی برای گسترش صنایع استخراجی شکل گرفته است. برخلاف کشورهای رادیکال، آنها به دنبال استفاده از منابع برای بهبود تدریجی شرایط اجتماعی و اقتصادی بوده‌اند در آن سر طیف . اگرچه ملی *گرایی منابع محدود* ممکن است یک تناقض به نظر برسد، *کلمبیا و به‌ویژه مکزیک* نشان می‌دهند که حتی در دولت‌هایی که لزوماً دغدغه ایدئولوژی‌های چپ‌گرا یا اهداف اجتماعی پیشرو ندارند، تنظیم بیشتر صنایع استخراجی در نهایت رخ داده است. در این کشورها، اصلاحات معتدل به دنبال حفظ وضعیت مالی موجود است که در آن دولت از اضافات صنایع استخراجی به جای مالیات عمومی تأمین مالی می‌کند.آنها هم إصلاحات را برای ارائه مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاران مستقیم خارجی برای توسعه بخش های استخراجی ایجاد کرده‌اند و آن را به‌عنوان بهترین راه برای حفظ و افزایش درآمدهای منابع به دولت می‌بینند.

این فصل مشاهدات نویسندگان مختلف در این کتاب در مورد علل ملی گرایی‌های منابع منطقه را در دسته‌های متفاوت «محدود»، «معتدل و «رادیکال» گرد هم می‌آورد. به‌عنوان گام اول، ما انتخاب‌های *سیاستی متنوعی* که در این ملی گرایی‌های منابع گنجانده شده‌اند را بررسی و دسته‌بندی می‌کنیم. با پیروی از ساختار تعیین‌شده در فصل اول، سه دسته از اقدامات را در نظر می‌گیریم: ۱)*حداکثر کردن درآمد عمومی*؛۲) *ادعای کنترل استراتژیک بر بخشهای مهم توسط دولت*؛۳) و *تلاش‌های دولتی برای تقویت سرریزهای*[۱۹۰] *توسعه‌ای ناشی از فعالیت استخراجی*. دوم، ما به علل این تنوع در ملی گرایی منابع می‌پردازیم، با سازمان‌دهی عواملی که توسط این محققین به‌عنوان متغیرهایی شناسایی شده‌اند که در مقادیر پایین محدودیت ایجاد می‌کنند و در مقادیر بالا فرصت‌هایی برای ملی گرایی منابع فراهم می‌کنند. تحلیل ما نشان می‌دهد که تنوع در ملی گرایی‌های منابع در منطقه توسط متغیرهای بین‌المللی، صنعتی و ملی قابل توضیح است. ملی گرایی‌های منابع محدود کلمبیا و مکزیک با محدودیت‌های بیشتری نسبت به فرصت‌ها مواجه هستند در حالی که برعکس این موضوع برای موارد رادیکال بولیوی و ونزوئلا صادق است و موارد معتدل برزیل و پرو نتیجه مشوق‌های متضاد هستند.

سیاست‌های ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین

در جدول ۱۳.۱، گزینه‌های سیاستی اصلی مورد استفاده در منطقه توسط دولت‌های ملی گرایی منابع را ترسیم و آنها را به سه دسته تقسیم می‌کنیم که هدف اصلی اقدام سیاستی را منعکس می‌کنند: حداکثر کردن درآمد عمومی؛ ادعای کنترل استراتژیک بر بخش؛ و تقویت سرریزهای توسعه‌ای. بحث خود را به اقداماتی محدود کرده‌ایم که مستقیماً بر شرکت‌ها تأثیر می‌گذارند و سؤال مهم استفاده اجتماعی از رانت‌های منابع را که به‌طور عمیق توسط ادواردو گودیناس در فصل ششم بحث شده است را کنار گذاشته‌ایم. در هر یک از این سه دسته، گزینه‌های سیاستی مورد استفاده در منطقه را تقریباً بر اساس ظرفیت نهادی مورد نیاز برای تحقق آنها، از کمترین (بالا) تا بیشترین (پایین) رتبه‌بندی کرده‌ایم.

---

[۱۹۰] Spillovers یا سرریزهای توسعه به تأثیرات مثبت یا منفی اشاره دارد که یک پروژه یا سیاست توسعه در یک منطقه بر مناطق دیگر، چه در داخل و چه در خارج از یک منطقه یا کشور خاص، دارد. این تأثیرات می‌توانند مستقیم یا غیرمستقیم باشند و اغلب شامل پیامدهای ناخواسته اقدامات می‌شوند. درک و مدیریت این سرریزها برای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری مؤثر توسعه بسیار مهم است.

نیاز اساسی برای اینکه یک اقدام سیاستی به ملی گرایی منابع کمک کند این است که توانایی دولت برای تصاحب رانت‌ها از بخش استخراجی را افزایش دهد. در این راستا، حداکثر کردن رانت دولتی از منابع طبیعی هدف اساسی ملی گرایی‌های منابع آمریکای لاتین بوده است: اکثر دولت‌ها نرخ‌های حق امتیاز را افزایش داده یا مالیات‌های خاص معدنی بر اساس ارزش تولید وضع کرده‌اند (بولیوی، ۲۰۰۵ در هیدروکربن‌ها، ۲۰۰۷ در معدن؛ برزیل، ۲۰۱۰ در نفت؛ مکزیک، ۲۰۱۴ در معدن؛ پرو، ۲۰۰۵ و ۲۰۱۱ در معدن؛ ونزوئلا، ۲۰۰۱، ۲۰۰۶، و ۲۰۰۸ در نفت). استثنای قابل‌توجه این روند کلمبیا بود، که نرخ حق امتیاز متغیری برای نفت و گاز (۲۰۰۲) تعیین کرد که به منظور تشویق اکتشاف و تولید بود. اگرچه مالیات‌های مبتنی بر سود باید تعادل بهتری بین درآمد و مشوق‌های سرمایه‌گذاری ایجاد کنند (هوگان و دیگران، ۲۰۱۰: ۱۱–۱۴)، حق امتیازها توسط دولت‌های ناسیونالیست منابع ترجیح داده می‌شوند، زیرا اولی در عمل اجازه کسرها و خلأهای متعددی را می‌دهد که جمع‌آوری مالیات را کاهش می‌دهد (ریسکو، ۲۰۰۸: ۷–۹ را ببینید).

جدول ۱۳.۱: سیاست‌های ملی گرایی منابع بر اساس دسته‌بندی

دسته سیاستی	سیاست‌ها
حداکثر کردن درآمد عمومی	افزایش حق امتیاز
	مالیات‌ها و عوارض اضافی
	فشارهای فراقانونی برای افزایش کمک‌های مالی داوطلبانه
	واگذاری اجباری سهام به دولت (بدون کنترل مؤثر)
	محدودیت در معافیت‌ها و کسرهای مالیاتی
	افزایش جمع‌آوری رانت از طریق مدیریت کارآمد شرکت‌های دولتی موجود
ادعای کنترل استراتژیک بر بخش	ادعای قانون اساسی مالکیت دولت بر منابع زیرزمینی
	جایگزینی سیستم امتیازدهی با رژیم قرارداد/مجوزدهی
	واگذاری اجباری سهام به دولت (مالکیت اکثریت، با کنترل)
	ایجاد یا نوسازی شرکت‌های دولتی

دسته سیاستی	سیاست‌ها
	ملی‌سازی کامل (و کنترل عملیاتی)
	توسعه شرکت‌های دولتی با ظرفیت عملیاتی
تقویت سرریزهای توسعه‌ای از پروژه‌های استخراجی	الزام به واگذاری درآمد (مالیاتی) به حوزه‌های قضایی زیرملی
	الزام به تعامل با جامعه و برنامه‌های مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها
	تقویت پاسخگویی فرآیندهای مشاوره در رژیم مجوزدهی زیست‌محیطی
	ترویج توسعه تأمین‌کنندگان (الزامات محتوای محلی؛ انتقال فناوری)
	شرکت‌های دولتی پیشگام صنعتی‌سازی از طریق قراردادها

منبع: تدوین‌شده توسط نویسندگان.

علاوه بر این، برخی کشورها، به‌ویژه پرو در برنامه PMSP (۲۰۰۵) و مالیات ویژه (۲۰۱۱)، انتخاب کردند که شرکت‌ها را به جای افزایش‌های رسمی مالیات به ارائه «داوطلبانه» کمک‌های مالی به توسعه محلی تحت فشار قرار دهند از طریق،

واگذاری اجباری سهام به‌ویژه در میان دولت‌های رادیکال‌تر، گزینه سیاستی دیگری است که به‌طور گسترده در منطقه برای افزایش «عایدی دولت» استفاده شده است، به‌طور کلی فروش اجباری سهم مالکیت خصوصی در یک شرکت، از جمله مصادره مؤثر یا غیرمستقیم که ممکن است در فرآیند مذاکرات قرارداد یا تنظیم رخ دهد، به تکرار مشاهده می‌شود . برنامه ملی‌سازی بولیوی (۲۰۰۶) شرکت‌های نفت و گاز را ملزم به انتقال ۵۱ درصد از مالکیت خود به دولت کرد؛ همان‌طور که قانون هیدروکربن ونزوئلا (۲۰۰۱)، که در سال ۲۰۰۶ واگذاری ها را به ۶۰ درصد افزایش داد. چارچوب تقسیم تولید برزیل برای ذخایر لایه های نمک، که برای سرمایه‌گذاری‌های جدید اعمال می‌شود و در این معنا نیازی به واگذاری نداشت، حداقل ۳۰ درصد مالکیت دولتی را تعیین کرد. مسئله کلیدی در واگذاری اجباری این است که آیا این سیاست در عمل تلاشی برای دسترسی مستقیم به سودهای شرکت از طریق مالکیت سهام است یا برای ادعای کنترل استراتژیک بر صنعت. دلایل خوبی وجود دارد که باور کنیم الزامات مالکیت در بولیوی، برزیل و

ونزوئلا عمدتاً برای تصاحب رانت بوده و نه اینکه تلاشی از سوی دولت برای اعمال جهت‌گیری و مدیریت خود بر این بخش اقتصادی باشد . در مورد بولیوی، اهمیت این مالکیت سهام در صنایع استخراجی برای درآمد دولت روشن است: در سال ۲۰۰۵، پیش از ملی‌سازی، دولت ۸۵۸ میلیون دلار از مالیات و ۷۷ میلیون دلار از فروش هیدروکربن‌ها به دست آورد؛ تا سال ۲۰۱۲، مالیات‌ها ۳۵۷ میلیون دلار و فروش‌ها ۵.۸ میلیارد دلار به ارمغان آورد .

دسته دوم سیاست‌هایی، آنهایی است که برای ادعای کنترل استراتژیک دولت بر بخش دارای منابع در نظر گرفته شده‌اند – به این معنا که دولت برای تصمیم‌گیری‌های مهم در مورد سرمایه‌گذاری‌ها، اولویت‌های استراتژیک و توسعه صنایع یا زیرساخت‌های حمایتی (از جمله سرمایه انسانی) اقدام می‌کند. این دسته اغلب با ادعای حق قانونی دولت برای مالکیت و کنترل منابع زیرزمینی کشور آغاز می‌شود و تغییر از سیستم امتیازدهی به سیستم مبتنی بر قرارداد برای بهره‌برداری از منابع صورت میگیرد. ونزوئلا و بولیوی این دیدگاه را طی اصلاحات قانون اساسی (به ترتیب ۱۹۹۹ و ۲۰۰۹) قانونی کردند و برزیل کنترل خود بر منابع زیر زمینی را در قانون‌گذاری خود الزامی کرد که توافق‌نامه‌های تقسیم تولید را برای توسعه ذخایر لایه های زیر نمک ، دوباره ادعا کرد. (۲۰۱۰). جایی که دولت برزیل کنترل استراتژیک خود بر این بخش دوباره مطرح کرد منجر به تأسیس شرکت‌های دولتی جدید و نوسازی شرکت‌های موجود شد (پتروسال در برزیل، ۲۰۱۰ ایجاد شد؛ شرکت‌های دولتی موجود در جاهای دیگر نوسازی شدند: YPFB و COMIBOL، ۲۰۰۶؛ اکوپترول، ۲۰۰۷؛ PETROPERÚ، ۲۰۰۴؛ CVG، ۲۰۰۸–۲۰۱۱؛ PEMEX، ۲۰۱۴).

در برنامه‌های ملی‌سازی گسترده‌تر در بولیوی و ونزوئلا، دولت از طریق خرید یا مصادره شرکت‌های عمدتاً خارجی ظرفیت عملیاتی به دست آورده است. در سطح گفتمان سیاسی، همان‌طور که پلگرینی در فصل یازدهم یادآوری می‌کند، پروژه دولت‌سازی هدفش صنعتی‌سازی منابع طبیعی است. با این حال، هنوز مشخص نیست که آیا این شرکت‌ها توانایی شناسایی، توسعه و اجرای مستقل پروژه‌های استخراجی را دارند (یا خواهند داشت) – همان‌طور که در برزیل رخ داده است. از یک سو، هم بولیوی و هم ونزوئلا پروژه های کلید در دست را از شرکت‌های خصوصی در بازار جهانی خریداری

کرده‌اند.توافق‌نامه‌های سیاسی نیز دیگر پشتیبانی فنی ارائه می‌دهند، از جمله همکاری پدوسا (PDVSA–YPFB، و سایر توافق‌نامه‌های ونزوئلا با چین و روسیه به ارزش ۱۶ میلیارد دلار و ۲۱ میلیارد دلار به ترتیب برای توسعه کمربند شرقی اورینوکو. امکان یادگیری نهاد سازی به این کشورها دادند، اما تردیدهایی باقی است که آیا این شرکت‌ها می‌توانند بدون تخصص خارجی عمل کنند یا خیر.

آخرین دسته از سیاست‌های ملی گرایی منابع، تقویت سرریزهای توسعه‌ای ناشی از صنعت استخراجی است. کم‌تقاضاترین این سیاست‌ها از نظر نهادی، الزامات توزیع درآمدهای مالیاتی به حوزه‌های قضایی ، یا از طریق کمک‌های مستقیم شرکت‌ها به جوامع نزدیک، اغلب به‌عنوان بخشی از برنامه مسئولیت های اجتماعی شرکت‌ها هستند. همان‌طور که آرلانو–یانگواس در فصل دهم اشاره می‌کند، این مکانیسم‌ها به‌طور گسترده در پرو، از طریق کانون مینرو، برنامه PMSP (۲۰۰۵)، و اخیراً در برنامه «زیرساخت برای مالیات» (۲۰۱۳) استفاده شده‌اند. تمرکززدایی مستقیم درآمد همچنین در بولیوی (۲۰۰۵، ۲۰۰۷)، برزیل (۱۹۸۹، در حال بررسی در ۲۰۱۵)، کلمبیا (۱۹۹۴، ۲۰۱۱)، و مکزیک (۲۰۱۴) آزمایش شده است. دولت‌ها همچنین با صندوق‌های اعتماد/توسعه آزمایش کرده‌اند که درآمدهای منابع (حق امتیاز و مالیات) را قبل از توزیع آنها به درون صندوق‌ها و فعالیت‌های مختلف جمع‌آوری می‌کنند ، اینها اغلب شامل فعالیت‌هایی برای تنوع‌بخشی فراتر از اقتصاد استخراجی و هزینه‌های اجتماعی است (مطابق با مشاهدات گودیناس در مورد دولت جبرانی). این صندوق‌ها در تمام کشورهای بررسی‌شده در این کتاب ایجاد شده‌اند.

تبدیل فعالیت‌ها و رانتهای استخراجی به صنعتی‌سازی گسترده‌تر ،چالش‌برانگیزتر و دغدغه اصلی بسیاری از دولت‌های منطقه است. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، تلاش‌هایی توسط دولت برای صنعتی‌سازی منابع طبیعی (به‌ویژه در بولیوی و ونزوئلا) انجام شده است، اما در هر دو مورد، دولت مجبور به تکیه بر خرید فناوری و تخصص مدیریتی از شرکت‌های خصوصی و عمدتاً خارجی است. از کشورهای مورد بحث در این کتاب، تنها برزیل واقعاً ظرفیت داخلی مستقل در بخش استخراجی را توسعه داده است، به‌ویژه در فناوری حفاری عمیق که برای کشف و بهره‌برداری از ذخایر نفتی استفاده شد. همان‌طور که نم سینگ و ماسی استدلال می‌کنند، صنعتی‌سازی از دهه ۱۹۴۰ در محور پروژه ملی

گرایی منابع در برزیل بوده است. در مقابل، کلمبیا، مکزیک و پرو از پیوند عمدی بین ملی گرایی منابع و صنعتی‌سازی با وجود تلاش‌های اخیر برای مدرن‌سازی شرکت‌های دولتی از طریق سرمایه‌گذاری خصوصی اجتناب کرده‌اند.واضح است که صنعتی‌سازی بخشی صریح از این دستور کار نبوده است.

ملی گرایی منابع: محدودیت‌ها و فرصت‌ها

نویسندگان مختلف در این کتاب مجموعه‌ای منحصربه‌فرد از استدلال‌ها در مورد عواملی که ملی گرایی منابع را هدایت می‌کنند، گرد آوری کرده اند. با استفاده از فصل‌ها، ما تعدادی از عوامل را شناسایی کرده‌ایم که احتمال اتخاذ نسخه‌های بیشتر یا کمتر رادیکال ملی گرایی منابع توسط یک کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهند. ما این عوامل (متغیرها) را بر اساس سطح تحلیل سازمان‌دهی کرده‌ایم: آنهایی که از رابطه بین کشور و محیط بین‌المللی آن ناشی می‌شوند؛ آنهایی که خاص ویژگی‌های صنعت هستند؛ و آنهایی که به سطح تحلیل داخلی مربوط می‌شوند.

در ادبیات منسوخ‌شده معمول که مبنای آن چانه زنی و مذاکره است به جای در نظر گرفتن منابع قدرت به‌طور جداگانه از محدودیت‌ها استفاده میشود اما عواملی که ما شناسایی کرده‌ایم دارای طیف وسیعی از مقادیر هستند که در انتهای پایین جدول به‌عنوان محدودیت برای دولت‌ها در پیگیری دستور کار ملی گرایی منابع قرار گرفته اند، در حالی که در انتهای بالای جدول، مشوق‌هایی برای دولت‌ها برای استفاده از ایجاد فرصت نیز ایجاد می‌کنند.

بدیهی است که توسل به ملی گرایی منابع چندعلتی است، و فصول این کتاب به‌وضوح نشان می‌دهند که صرف وجود فرصت‌ها (از نظر رانت‌های منابع) به این معنا نیست که از آنها استفاده می‌شود، موضوعی که در رویکرد چانه زنی به‌عنوان شکاف «بین قدرت بالقوه و بالفعل آن» شناخته می‌شود . به‌طور کلی، این چارچوب نشان می‌دهد که هرچه این عوامل به سوی ایجاد فرصت‌های بیشتر و محدودیت‌های کمتر گرایش پیدا کنند، تعهد به ملی گرایی منابع به‌طور فزاینده‌ای رادیکال خواهد شد.

فصل‌ها سه عامل را شناسایی می‌کنند که به رابطه بین محیط بین‌المللی و کشور مربوط می‌شوند. شاید اساسی‌ترین آنها نقش قیمت‌های کالاها باشد. با افزایش قیمت‌های کالاها،

رانتهای معدنی بالقوه برای تصاحب افزایش می‌یابد و مشوق‌هایی برای اقدام دولت‌ها ایجاد می‌کند. گای و نکورونزیزا در فصل دوم استدلال می‌کنند که ملی گرایی منابع چرخه‌ای است و با فاز صعودی در قیمت‌های کالاها مرتبط است. مطابق با مشکل «ناسازگاری زمانی»، همان‌طور که اقتصاددانان این مساله را ناسازگاری می‌نامند که با افزایش چشم گیر قیمت های کامودیتی، دولت هایی که در گذشته با وضعیت نامساعد اقتصادی مواجه بوده‌اند شرایط سرمایه گذاری را تغییر می‌دهند و به فشار بیشتر به محدود کردن سرمایه می‌روند. افزایش‌های چشمگیر در قیمت‌های کالاها باعث می‌شود دولت‌ها شرایطی را که در وضعیت نامساعد اقتصادی خود به سرمایه‌گذاران ارائه داده بودند، بازنگری کنند. ویوودا، در فصل سوم، نشان می‌دهد که افزایش قیمت‌های کالاها عامل کلیدی در کاهش قدرت چانه‌زنی شرکت‌های نفتی بین‌المللی در برابر دولت‌های میزبان بوده است.

یکی دیگر از عوامل مهم در محیط بین‌المللی، ماهیت در حال تغییر ادغام و یکپارچه سازی اقتصادی بین‌المللی آمریکای لاتین، به ویژه وابستگی آن به تجارت و سرمایه‌گذاری است.. همان‌طور که هیدریش در فصل پنجم توضیح می‌دهد، درجه بین‌المللی شدن آمریکای لاتین از دهه ۱۹۹۰ به‌طور قابل‌توجهی تغییر کرده است. اگرچه کشورها به صادرات منابع طبیعی (به‌عنوان درصدی از کل صادرات بر اساس ارزش) وابسته‌تر شده‌اند، اما در عین حال از نظر ملیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ورودی و مقاصد صادراتی متنوع‌تر شده‌اند. دوره‌های قبلی ملی گرایی منابع در عصری از وابستگی منطقه‌ای به ایالات متحده، چه برای سرمایه و چه برای صادرات، رخ داد، که به ایالات متحده اجازه می‌داد ملی‌سازی‌ها را تحت فشار قرار داده و مجازات کند. ملی گرایی‌های منابع دهه ۲۰۰۰ در محیطی متنوع‌تر رخ می‌دهند: قربانیان شرکتی ملی‌سازی به همان اندازه که آمریکایی هستند، احتمالاً برزیلی، بریتانیایی، استرالیایی، کانادایی، مکزیکی یا اسپانیایی نیز هستند، صادرات، صرف نظر از سلب مالکیت‌ها، به بازارهای آسیا تضمین شده است و نفوذ ایدئولوژیک و مادی ایالات متحده در منطقه به شدت در حال کاهش است.باز شدن بازارهای چین به روی صادرات مواد استخراجی و در دسترس بودن سرمایه‌گذاران چینی و ارائه همکاری های فنی، برای اطمینان از این که اگر سرمایه‌گذاران با گرایش ایدئولوژیک تصمیم به ترک منطقه بگیرند، جایگزین‌هایی برای آنها پیدا شود (همانطور

که ویوودا و هلینگر در مورد ونزوئلا نشان می‌دهند)، این موضوع حائز اهمیت است..به عبارت دیگر، اکثر کشورها نسبت به گذشته با محدودیت‌های اساسی کمتری از سوی محیط بین‌المللی مواجه هستند.

علاوه بر عوامل بین‌المللی و ملی، عوامل صنعتی (بخشی) نیز از اهمیت کلیدی برخوردارند. وجود ذخایر شناخته شده (یا احتمالی) در کنار اهمیت اقتصادی این بخش برای اقتصاد، دو مورد از مهمترین عوامل مؤثر بر وقوع ملی گرایی منابع است. آزادسازی بخش منابع سود دهه ۱۹۹۰ در شرایطی با قیمت‌های پایین و ذخایر کم رخ داد و هدف آن انتقال ریسک‌ها و هزینه‌های فعالیت‌های اکتشاف و بهره‌برداری به بخش خصوصی، در ازای سهم بیشتر از پاداش‌ها بود. در مقابل، هنگامی که ذخایر قابل توجهی شناخته شد و نگرانی فوری در مورد یافتن ذخایر بیشتر بوجود آمد، محاسبه دولت‌ها به سمت تصاحب سهم بیشتری از رانت‌های موجود تغییر کرد. هنگامی که این فعالیت‌های بخشی درصد مهمی از فعالیت اقتصادی یا درآمد دولت را تشکیل می‌دهند، این انگیزه‌ها چند برابر می‌شوند.

در جایی کشورهایی مانند بولیوی و ونزوئلا،که در ملی گرایی منابع رادیکال‌تر بود، شرکت‌های خصوصی که تحت رژیم تشویقی سخاوتمندانه فعالیت می‌کردند، قبلاً ذخایر شناخته‌شده را گسترش داده بودند. هلینگر اشاره می‌کند که در ونزوئلا، پس از اثبات ذخایر بیتومن به ارزش ۳۰۰ میلیارد بشکه در دلتای اورینوکو، دست دولت تقویت شد، که منجر به لغو رژیم مالیاتی سخاوتمندانه‌ای شد که در وهله اول فعالیت‌های اکتشافی را ترغیب کرده بود. در بولیوی، ملی‌سازی‌های ۱ مه ۲۰۰۶، پس از یک دهه سرمایه‌گذاری خصوصی در اکتشاف رخ داد که ذخایر اثبات‌شده و احتمالی گاز کشور را از ۵.۷ تریلیون فوت مکعب در سال ۱۹۹۷ به ۴۸.۷ تریلیون فوت مکعب افزایش داد (هاسلم، ۲۰۱۰: ۲۲۷). در موارد معتدل تر برزیل و پرو، افزایش ذخایر به‌وضوح امکان احیای ملی گرایی منابع را فراهم کرد. در فصل نهم، نم سینگ و ماسی استدلال می‌کنند که اصلاحات نفتی ۱۹۹۷، که بخش نفت را آزاد کرد و سیستم امتیازدهی را ایجاد کرد زمانی بود که عامل اصلی حفظ این رویکرد ریسک‌ها و پاداش‌های اکتشاف را به شرکت‌های خصوصی منتقل کرد و زمینه بحران اقتصادی و نبود ذخایر اثبات‌شده انجام شد. در مقابل، رژیم تقسیم تولید ناسیونالیست منابع که برای ذخایر زیر مجموعه های نمک ایجاد شد، توسط لولا با

توجه به سطوح پایین عدم اطمینان در مورد وجود ذخایر توجیه شد. اگرچه مشوق‌های مشابهی در پرو وجود داشت، آرلانو–یانگواس در فصل دهم اشاره می‌کنند که دولت خود را با فشارهای داخلی مهم محدود شده یافت. در کم‌ناسیونالیست‌ترین کشورهای مورد مطالعه ما، یعنی کلمبیا و مکزیک، در دسترس نبودن عامل حیاتی بود. همان‌طور که در (فصل هفتم)، و (فصل هشتم) اشاره میشود، ناکامی در اثبات ذخایر تحت رژیم دولتی‌تر، هر دو را به اتخاذ ساختار مشوق‌هایی سوق داد که سرمایه‌گذاری خصوصی در اکتشاف و بهره‌برداری را تشویق می‌کرد.

یکی دیگر از عوامل مهم در سطح صنعت، دسترسی به منابع جایگزین تأمین مالی و فناوری لازم برای توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی است. در مواردی که جایگزین‌های کمی وجود دارد، دولت‌ها باید مراقب باشند که سرمایه‌گذاران خارجی را از خود نرانند. با این حال، دوره ملی‌گرایی منابع که در این کتاب به آن پرداخته شده است، با افزایش دسترسی به جایگزین‌ها مطابقت دارد، که بخشی از آن به دلیل ظهور شرکت‌های نفتی چندملیتی از اقتصادهای نوظهور است. اما حتی بدون چین، بیشتر فناوری و تخصص مدیریتی مورد نیاز برای بهره‌برداری از یک منبع را می‌توان در بازارهای بین‌المللی خریداری کرد (هنارت ۲۰۱۲). در فصل ۳، ویوودا به شرایط در حال تغییر برای شرکت‌های نفتی بین‌المللی اشاره می‌کند که با رقابت فزاینده‌ای از سوی شرکت‌های ملی نفت (NOC) روبرو هستند، چه از نظر دسترسی به ذخایر (در کشورهای میزبان در حال توسعه) و چه در فعالیت‌های پایین‌دستی، از جمله بازارهای مصرف. ویوودا استدلال می‌کند که شرکت‌های نفتی بین‌المللی دیگر حتی از مزیت فناوری برخوردار نیستند، زیرا شرکت‌های ملی نفت می‌توانند به فناوری خریداری شده از فروشگاه‌های فیزیکی یا از سایر شرکت‌های ملی نفت از کشورهای در حال توسعه تکیه کنند. مجموع این تغییرات در سطح صنعت این است که شرکت‌های بین‌المللی نفتی (IOC) بخش زیادی از قدرت چانه‌زنی خود را با دولت‌های میزبان از دست داده‌اند. اگرچه مدل ملی‌گرایی منابع، حتی در رادیکال‌ترین اشکال خود، همچنان به سرمایه، فناوری و تخصص خصوصی وابسته است، اما شرکت هایی که قادر به تامین دارایی از بازار های بین المللی بستند بسیار انگشت شمارند.

عوامل سطح ملی در کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهند تصمیمات در مورد چگونگی پیگیری ملی گرایی منابع به سیاست‌های ملی، نهادها و فرهنگ‌ها بستگی دارد. فرهنگ سیاسی (تقسیم چپ/راست) حزب حاکم و خدمات مدنی بدون شک نقش مهمی ایفا می‌کند. چرخش به چپ به سوی پیشرفت‌گرایی دیدگاه متفاوتی را به همراه آورد که عدالت اجتماعی، شمول اقتصادی، دموکراسی مشارکتی و نقش گسترده‌تر دولت، مالکیت ملی منابع و ایده های ضد امپریالیسم را در اولویت قرار داد، اما همچنین نتوانست کاملاً با مدل نئولیبرال پیشین قطع رابطه کند . فصل‌های هیدریچ (فصل پنجم)، گودیناس (فصل ششم)، پلگرینی (فصل یازدهم) و هلینگر (فصل دوازدهم) اهمیت چرخش به چپ را برای تغییر ایده‌ها در مورد آنچه به‌عنوان ملی گرایی منابع ممکن است، تأیید می‌کنند. در واقع، ما متوجه شدیم که رادیکال‌ترین کشورهای ایدئولوژیک، بولیوی و ونزوئلا، آنهایی هستند که بیشترین تلاش را داشته‌اند؛ در حالی که کمترین پذیرش ملی گرایی منابع در کشورهایی با سنت‌های سیاسی لیبرال قوی یعنی کلمبیا و مکزیک است. آرلانو–یانگواس نشان می‌دهد که پرو یک مورد معتدل جالب است که در آن ایدئولوژی‌ها و منافع بوروکراتیک قوی علیه ملی گرایی منابع توانایی دولت برای پیگیری آن را تضعیف کرده است. در این راستا، رابطه بین پیشرفت‌گرایی‌ها (همانطور که گودیناس آن را ترقی خواهی می‌نامد) و ملی گرایی‌های منابع به نظر می‌رسد مهم باشد.

قطعاً، ایده‌های سیاسی در مورد آنچه دولت باید یا نباید انجام دهد به گونه‌ای تغییر کرده که چپ را بر راست نئولیبرال ترجیح می‌دهد، حتی این تغییر در جریان اصلی یا به اصطلاح mainstream نیز مشهود است. هیرا، در فصل چهارم، تغییر در ایده‌های اقتصادی در مورد سیاست های صنعتی را بررسی می‌کند. او اجماع سیاست های اقتصادی در حال ظهور را به‌عنوان «سیاست صنعتی نرم» توصیف می‌شود، که بر اساس اقتصاد نهادی جدید، نقشی، محدود برای دولت متصور است. در این راستا، نظریه اقتصادی احیای سیاست دولتی زمینه‌های دارای مزیت نسبی موجود را مشروع می‌داند و رویکردی ارائه می‌شود که حداقل از نظر نظری با ملی گرایی منابع جدید سازگار است. به‌طور کلی‌تر، همان‌طور که پلگرینی در فصل یازدهم در مورد بولیوی نشان می‌دهد، ملی گرایی منابع یک ایده چندمنظوره است که بر احساسات ضد امپریالیستی متمرکز است و توسط حامیان و مخالفان پروژه‌های خاص برای ترویج دیدگاهشان از توسعه استفاده می‌شود.

ادواردو گودیناس، در فصل ششم، تنها مشارکت‌کننده در این مجموعه است که مدل‌های استخراج‌گرایی را از نظر تولید و مصرف در نظر می‌گیرد. او نشان می‌دهد که تا آنجا که استخراج‌گرایی‌ها به‌طور ضروری برای محیط‌زیست مخرب و برای روابط اجتماعی مخل هستند، نیاز به جبران خسارت به طرف‌های متأثر و جامعه گسترده‌تر دارند. علاوه بر این، دولت با ارائه هزینه‌های اجتماعی توسل خود به استخراج‌گرایی را توجیه و مشروع می‌کند و این رابطه را بیشتر تشدید می‌نماید.

گودیناس توجه را به این جلب می‌کند که چگونه انتظارات اجتماعی در مورد کاهش فقر، توسعه و شمول اجتماعی به‌طور ذاتی با ملی گرایی منابع مرتبط است. و در واقع، این عوامل فشاری را تشدید می‌کنند که دولت را ملزم به تعقیب مداوم درآمدهای بالاتر می‌نمایند. تردیدی وجود ندارد که این فشارها برای مالیات‌بندی، مشوق‌هایی را که در وهله اول برای تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی ایجاد شده بودند، تضعیف می‌کنند. آرلانو–یانگواس، در فصل دهم، نشان می‌دهد که چگونه پرو در این تناقض گرفتار شده است، که منجر به شکل معتدل(و ناسازگار) ملی گرایی منابع شده است.

تعداد کمی از فصل‌های دیگر به‌طور مستقیم به این موضوع می‌پردازند که انتظارات اجتماعی فشارها برای افزایش دریافت دولت از منابع را تشدید می‌کنند، اما گای و نکورونزیزا، در فصل دوم، اشاره می‌کنند که افزایش هزینه‌های عمومی مرتبط با رونق منابع، در دوره‌های رکود به راحتی قابل بازگشت نیستند. بولیوی و ونزوئلا نمونه‌های خوبی از این فشارهای بازتوزیعی و تناقضات آنها ارائه می‌دهند. هر دو به‌طور تهاجمی بخش منابع را– عمدتاً برای اهداف بازتوزیعی– مالیات‌بندی کردند، که منجر به کاهش فعالیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شد، که متعاقباً نیاز داشت دولت با ملی‌سازی‌های بیشتر برای تصاحب رانت‌های بیشتر و اطمینان از ادامه فعالیت صنعتی وارد عمل شود (اندرسون، ۳.۳ :۲۰۱۱ USGS؛ اندرسون، ۲۰۱۴: ۳.۷). هر دو کشور نشان می‌دهند که چگونه تناقضات ملی گرایی منابع منجر به تشدید آن شده است.

ملاحظه نهایی نقش ظرفیت دولت در توضیح ملی گرایی منابع است. به‌طور ذاتی منطقی است که فکر کنیم یک دستگاه نهادی توانمندتر در موقعیت بهتری برای پیگیری ملی گرایی منابع قرار دارد. با این حال، ظرفیت دولتی به‌طور آشکار بر ملی گرایی منابع منطبق نیست. اگر بخواهیم کشورهای مورد مطالعه خود را بر اساس ظرفیت دولتی، با استفاده از

شش شاخص حاکمیتی در بانک جهانی، رتبه‌بندی کنیم، آنها از بیشترین به کمترین توان به این ترتیب خواهند بود: برزیل، مکزیک، کلمبیا، پرو، بولیوی، ونزوئلا. با این حال، رتبه‌بندی از بیشترین به کمترین ناسیونالیست منابع به این ترتیب است: ونزوئلا، بولیوی، برزیل، پرو، مکزیک، کلمبیا (بانک جهانی، ۲۰۱۵). همان‌طور که بحث قبلی در مورد سیاست نشان داد، بولیوی و ونزوئلا با ظرفیت نسبتاً پایین مجموعه‌ای از سیاست‌های تحول‌آفرین را دنبال کرده‌اند که نقش رو به رشد ، فزاینده و پیچیده‌ای برای دولت در استخراج و صنعتی‌سازی مرتبط دارد.

با این حال، ظرفیت نهادی به نظر می‌رسد بر موفقیت در تبدیل منابع به صنعتی‌سازی تأثیر بگذارد. تنها کشوری که با موفقیت، ملی گرایی منابع را با استراتژی صنعتی‌سازی ترکیب کرده است، برزیل است. در فصل نهم، نم سینگ و ماسی به اهمیت میراث وارگیستا در برزیل اشاره می‌کنند، جایی که، با وجود آزادسازی نسبی تحت کاردوسو، به دلیل اجماع گسترده‌ای که نفت از اهمیت استراتژیک برای دولت توسعه‌ای برخوردار است ابزارهایی برای اطمینان از کنترل مداوم دولت حفظ نمود. ملی گرایی منابع مرتبط با توسعه ذخایر نفتی گواهی بر ظرفیت نهادی و شرکتی برزیل دارد، به‌ویژه ظرفیت فناوری توسعه‌یافته و مستقل پتروبراس برای بهره‌برداری از ذخایر عمیق فراساحلی. در مقابل، هلینگر، در فصل دوازدهم، به محدودیت‌های توسعه ونزوئلا، با وجود افزایش کنترل دولت بر اقتصاد واقعی، ناشی از سیاسی‌سازی پدوسا (PDVSA) و مأموریت توسعه‌ای نسبتاً ناموفق آن اشاره می‌کند.

در این راستا، به نظر می‌رسد الگویی در مورد چگونگی انطباق وجود محدودیت‌ها و در دسترس بودن فرصت‌ها بر درجه رادیکالیسم ملی گرایی منابع در آمریکای لاتین وجود دارد. وقتی به موارد رادیکال (بولیوی و ونزوئلا) نگاه می‌کنیم، می‌بینیم که این کشورها با بیشترین فرصت‌ها و ضعیف‌ترین محدودیت‌ها مواجه بودند. فرصت‌ها شامل افزایش‌های عظیم در قیمت نفت و گاز، افزایش‌های اخیراً اثبات‌شده در ذخایر، ملیت متنوع سرمایه‌گذاران، کاهش قدرت شرکت‌های نفت و گاز و در دسترس بودن متحدان سیاسی جایگزین، سرمایه‌گذاران و فناوری در بازار بین‌المللی بود. حمایت سیاسی هر دو رییس جمهور یعنی چاوز و مورالس مبتنی بر افراد محروم اقتصادی بود و در نتیجه، به خواسته‌های سیاسی آنها برای شمول و بازتوزیع ثروت منابع توجه داشتند. در این راستا،

آنها با فشارهای سیاسی قوی برای افزایش دریافت دولت مواجه بودند و توانستند بر منافع داخلی مخالف چنین حرکتی غلبه کنند. علاوه بر این، ایدئولوژی چپ دیدگاهی جهانی ایجاد کرد که نسبت به سرمایه خارجی انتقادی بود و مجموعه جدیدی از متحدان بین‌المللی را که عموماً از پروژه ملی گرایی منابع حمایت می‌کردند، جذب کرد. تنها محدودیت جدی که این کشورها با آن مواجه بودند، ظرفیت دولتی پایین بود. در اینجا، ما دلیل اصلی تعدیل موجود حتی در آزمایش‌های ملی گرایی منابع رادیکال‌ترین آمریکای لاتین را می‌بینیم. هر دو مورد بولیوی و ونزوئلا نتوانستند به‌طور کامل بخش خصوصی را جایگزین کنند و برای فناوری، تخصص مدیریتی و سرمایه‌گذاری به آن وابسته بودند. این امر مانع از آن شد که موارد رادیکال به ملی‌سازی کامل روی آورند.

موارد معتدل ملی گرایی منابع ، برزیل و پرو، بسیار متنوع‌تر هستند، و منطق پشت گزینه‌های سیاستی اتخاذشده آنها کاملاً متمایز است. ذخایر نفت به برزیل اجازه داده است که در جهت دولتی‌تر حرکت کند که با سنت فکری قدرتمند توسعه‌گرایی (desenvolvimentismo) مرتبط است، که به دنبال مکمل بودن بین نقش‌های دولت و بخش خصوصی بود. ایده‌ها و ظرفیت دولتی، ملی گرایی منابع برزیل را از همه کشورهای دیگر متمایز می‌کند و آن را به یک مورد منحصربه‌فرد تبدیل می‌کند. در پرو، با وجود فرصت‌های آشکار برای ملی گرایی منابع، تلاش‌ها برای افزایش دریافت دولت توسط ایده‌ها و منافع محدود شد. فرهنگ بوروکراتیک پرو به نفع شرکت‌های خصوصی بود (به‌ویژه در وزارت انرژی و معادن)، و به فشارهای لابی داخلی قوی به نفع سیاست‌های معدنی لیبرال پاسخگو بود. رشد و اشتغال به‌طور مستقیم به جریان‌های ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مرتبط دیده می‌شد، که منجر به ترس از این شد که افزایش مالیات شرکت‌های معدنی ممکن است رشد از دست رفته را جبران نکند. علاوه بر این، پرو قادر به جایگزینی سرمایه‌گذاری از دست رفته با یک دولت فعال نبود. در این راستا، در حالی که برخی از عوامل مورد بحث در جدول ۱۳.۲ پاسخ ناسیونالیست منابع را پیش‌بینی می‌کردند، محدودیت‌های قوی در سطح داخلی و بخشی وجود داشت.

جدول ۱۳.۲: عوامل تأثیرگذار بر ملی گرایی منابع

فرصت‌ها ←		محدودیت‌ها →
بین‌المللی		
بالا	قیمت کالاها	پایین
پایین	وابستگی به تجارت و سرمایه‌گذاری	بالا
زیاد	متحدان بین‌المللی	کم
صنعتی		
بزرگ	ذخایر	کوچک
زیاد	اهمیت اقتصادی بخش	کوچک
در دسترس	سرمایه‌گذاری و تخصص جایگزین	در دسترس نیست
ملی		
چپ‌گرا	فرهنگ سیاسی	راست‌گرا
بالا	مطالبات برای مشارکت	پایین
پایین	منافع محلی قدرتمند در معدن	بالا
بالا	ظرفیت دولت	پایین

منبع: تدوین‌شده توسط نویسندگان.

در کلمبیا و مکزیک، اگرچه ملی گرایی منابع محدود از نظر ایدئولوژیک جذاب‌تر بود، زیرا هر دو کشور در دهه گذشته دولت‌های نسبتاً راست‌گرا را تجربه کرده بودند، و نسبت به بقیه آمریکای جنوبی به روابط با ایالات متحده وابسته‌تر بودند، مهم است که تأکید کنیم شرایط عینی نیز آنها را محدود کرد. در حالی که آنها از همان عوامل بین‌المللی که منجر به قیمت‌های بالاتر هیدروکربن و مواد معدنی شد بهره‌مند شدند، هر دو کشور با مشکل دوگانه وابستگی بالای بودجه دولتی به درآمدهای نفتی و کاهش ذخایر مواجه بودند، که پیش‌درآمد کاهش تولید و درآمد هستند. در پاسخ به منابع درآمدی ناپایدار، هر دو کشور فضای سرمایه‌گذاری برای هیدروکربن‌ها را آزاد کردند، ریسک و پاداش‌های اکتشاف (و بهره‌برداری) را به بخش خصوصی منتقل کردند، و فعالیت بیشتری را نسبت به آنچه دولت به تنهایی قادر به انجام آن بود، تشویق کردند.

جهت‌گیری‌های آینده

این کتاب گروهی از محققان را با تنوع در رویکردهای نظری، پیشینه‌های رشته‌ای، و دانش کشوری گرد هم آورده است تا در مورد چالش درک ملی گرایی‌های منابع آمریکای

لاتین در اوایل قرن بیست و یکم تأمل کنند. مشارکت‌های آنها امکان کاوشی دقیق از محرک‌های خاص ملی گرایی منابع (بخش اول) و اقتصاد سیاسی پیچیده ملی گرایی منابع در هر یک از موارد کشوری (بخش دوم) را فراهم می‌کند. با در نظر گرفتن این فصل‌ها با هم، ما می‌توانیم ابتکارات سیاستی اصلی که ملی گرایی منابع در منطقه را تعریف می‌کنند، شناسایی و طبقه‌بندی کنیم. مهم‌تر از همه، ما از تحلیل‌های فصل‌ها استفاده کرده‌ایم تا مجموعه‌ای از عوامل را شناسایی کنیم که، بسته به مقادیرشان، می‌توانند محدودیت‌ها یا فرصت‌هایی برای ملی گرایی منابع ایجاد کنند. منطقی در ملی گرایی‌های منابعی که ما بررسی می‌کنیم وجود دارد، با تلاش‌های رادیکال‌تر که با محدودیت‌های کمتری نسبت به محدودترین‌ها مواجه هستند، و موارد معتدل بین فرصت‌ها و محدودیت‌ها گرفتار شده‌اند. اگرچه رویکرد ما کیفی است، این عوامل می‌توانند پایه‌ای برای تحلیل کمی باشند که قابلیت تعمیم یافته‌های ما به کل منطقه آمریکای لاتین و بقیه جهان را گسترش می‌دهد.

یک موضوع حیاتی، که در این مجموعه توجه نسبتاً کمی به آن شده است، اما باید در آینده نزدیک توسط محققان مورد توجه قرار گیرد، پایداری ملی گرایی منابع در طول زمان است، به‌ویژه با ورود به دوره‌ای که به نظر می‌رسد دوره‌ای طولانی از قیمت‌های کالای پایین‌تر در اقتصاد جهانی باشد.

همان‌طور که گودیناس در فصل خود اشاره می‌کند، ملی گرایی منابع یک عمل متعادل‌سازی است که در آن دولت فعالیت‌های مخرب محیط‌زیست را به دلیل پتانسیل تولید درآمدشان تشویق می‌کند، و به آن اجازه می‌دهد به خواسته‌های اجتماعی برای مشمول شدن اجتماع پاسخ دهد و اثرات خارجی منفی استخراج‌گرایی را جبران کند. اگرچه بحران‌ها به دلیل مواجهه ملی گرایی منابع با نوسانات قیمت بین‌المللی، افزایش هزینه‌های زیست‌محیطی و اعتراضات اجتماعی اجتناب‌ناپذیر هستند، دولت خود را در یک چرخه می‌یابد که نمی‌تواند خطر عدم پوشش تعهدات اجتماعی و سیاسی خود را بپذیرد.

به همین ترتیب، باید بپرسیم که آیا پذیرش ملی گرایی منابع اکنون، در نقطه عطف بحرانی قیمت‌های کالای جهانی پایین‌تر، منطقی را در بر می‌گیرد که کشورهای آمریکای لاتین را به مسیری از وابستگی بیشتر به رانت‌های منابع سوق دهد یا به تغییر مسیر وادارد.

به‌طور مشابه، عدم تعادل‌های ساختاری مدل نئولیبرال در دهه ۱۹۹۰ (نابرابری، بیکاری، رقابت ناسالم، بحران بدهی) توسط سیاست‌گذاران آن زمان به‌عنوان نیاز به دو برابر شدن آزادسازی عمیق‌تر تفسیر شد. آیا منطق مشابهی در موارد رادیکال‌تر شدن ملی گرایی منابع می‌بینیم؟

در این راستا، پایداری ملی گرایی منابع تا حد زیادی به پتانسیل تحول‌آفرین آن بستگی دارد. آیا پایه‌ای برای نهادسازی، تنوع‌بخشی (به صنعت و خدمات)، و حرفه‌ای‌سازی، از جمله شرکت‌های دولتی بین‌المللی‌شده قوی‌تر مانند پتروبراس، خواهد گذاشت؟ یا جابجایی شرکت‌های خصوصی توسط دولت، در غیاب یادگیری و توسعه ظرفیت، به ناکارآمدی، وابستگی به رانت‌ها و هزینه‌های اجتماعی قفل‌شده منجر خواهد شد که در برابر شوک‌هایی که فرصت‌ها را به محدودیت تبدیل می‌کنند بسیار آسیب‌پذیر است؟ حتی اگر تحقیقات بیشتری در سطح شرکت مورد نیاز باشد تا به این سؤالات پاسخ داده شود، این کتاب نشان داده است که بسیاری از سیاست‌های ملی گرایی منابع اتخاذشده در منطقه هدف این تحول نهادی عمیق را دارند. در عین حال، موارد ملی گرایی منابع محدود ما نشان می‌دهند که چگونه تکیه مالی بر رانت‌های منابع، در زمینه کاهش تولید و ذخایر، و ناکامی در ساخت شرکت‌های دولتی حرفه‌ای و بین‌المللی‌شده، دولت‌ها را به سوی راه‌حل‌های لیبرال بازمی‌گرداند. موفقیت آزمایش ملی گرایی‌های منابع در آمریکای لاتین در نهایت به این بستگی دارد که آیا دولت‌سازی آن عمدتاً پوششی برای تصاحب رانت است، یا گامی اولیه در سفری طولانی از یادگیری نهادی که قادر به تکمیل و تنظیم شرکت‌های خصوصی است.

تحلیل تطبیقی شاخص‌های اقتصادی–اجتماعی در الگوهای ملی‌گرایی

سیاست‌های اقتصادی در کشورهای آمریکای لاتین طی دهه‌های اخیر تحت تأثیر رویکردهای متفاوت به ملی‌گرایی منابع قرار داشته است. این رویکردها را می‌توان در سه طیف **ملی‌گرایی محدود، ملی‌گرایی معتدل و ملی‌گرایی رادیکال** دسته‌بندی کرد. هر یک از این رویکردها اثرات متمایزی بر رشد اقتصادی، توسعه صادرات، عدالت اجتماعی و ثبات قیمتی گذاشته‌اند. برای اینکه آثار ملی گرایی را بر متغیرهای اقتصادی ببینیم سعی نمودیم که ارقام بروز شده کشورها را مقایسه کنیم.

		ملی گرایی محدود		ملی گرایی معتدل		ملی گرایی رادیکال	
	واحد سنجش	مکزیک	کلمبیا	برزیل	پرو	ونزوئلا	بولیوی
تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری- میلیارد دلار	۲۰۲۳	۱,۷۹۴	۳۶۳	۲,۱۹۱	۲۶۷	۱۴۰	۴۵
	۲۰۰۵	۹۱۷	۱۴۵	۸۹۲	۷۶	۱۴۵	۱۰
رشد متوسط سالانه		۳.۸٪	۵.۲٪	۵.۱٪	۷.۲٪	-۰.۲٪	۹.۰٪
سرانه GDP- دلار	۲۰۲۳	۱۳,۸۲۶	۶,۹۴۸	۱۰,۳۷۸	۷,۹۰۷	۴,۹۲۵	۳,۶۸۶
	۲۰۰۵	۸,۶۶۲	۳,۴۵۶	۴,۸۲۹	۲,۷۰۷	۵,۴۳۲	۱,۰۲۰
رشد متوسط سالانه		۲.۶٪	۴.۰٪	۴.۳٪	۶.۱٪	-۰.۵٪	۷.۴٪
صادرات-میلیارددلار	۲۰۲۳	۵۹۳	۳۰	۳۳۹	۶۵	۸	۱۱
	۲۰۰۵	۲۱۴	۲۱	۱۱۹	۱۷	۵۶	۳
رشد متوسط سالانه		۵.۸٪	۱.۹٪	۶.۰٪	۷.۶٪	-۱۰.۳٪	۷.۸٪
تورم	۲۰۲۳	۶٪	۱۲٪	۵٪	۶٪	۳۳۷٪	۳٪
	۲۰۰۵	۳٪	۳٪	۶٪	۴٪	۱۶٪	۵٪
ضریب جینی	۲۰۲۳	۴۳.۵	۵۵	۵۲	۴۰.۷	۴۴	۴۲.۱
	۲۰۰۵	۵۰.۵	۴۳.۴	۵۶.۳	۵۰.۵	۴۹.۳	۵۸.۵
افزایش(کاهش)		-۷	۱۲	-۴	-۱۰	-۵	-۱۶
جمعیت-میلیون نفر	۲۰۲۳	۱۲۹.۷	۵۲.۳	۲۱۱.۰	۳۳.۸	۲۸.۳	۱۲.۲
	۲۰۰۵	۱۰۵.۹	۴۲.۰	۱۸۴.۷	۲۸.۱	۲۶.۷	۹.۳
رشد متوسط سالانه		۱.۱٪	۱.۲٪	۰.۷٪	۱.۰٪	۰.۳٪	۱.۵٪

۱ .رشد اقتصادی و سرانه تولید

کشورهای با **ملی‌گرایی محدود** (نظیر مکزیک و کلمبیا) عموماً رشد اقتصادی نسبتاً پایدار (۴ تا ۵ درصد) داشته‌اند. این کشورها با تکیه بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تعاملات تجاری گسترده، توانسته‌اند ثبات بیشتری در تولید ناخالص داخلی ایجاد کنند.

در مقابل، **ملی‌گرایی معتدل** (مانند برزیل و پرو) رشد اقتصادی مشابه یا اندکی بالاتر (۵ تا ۶ درصد) را تجربه کرده است. ویژگی مهم این دسته، بهره‌گیری هم‌زمان از سیاست‌های حمایتی و مکانیزم‌های بازار برای تقویت تولید داخلی و رشد صادرات است.

اما در کشورهای با **ملی‌گرایی رادیکال** (بولیوی و به‌ویژه ونزوئلا) رشد اقتصادی با نوسانات شدید و حتی نرخ‌های منفی مواجه بوده است. کنترل‌های سختگیرانه دولت بر منابع و صنایع کلیدی، همراه با بحران‌های سیاسی و مالی، منجر به رکود و کاهش تولید سرانه شده است.تجربه ونزوئلا که بیشترین فرصت و کمترین محدودیت را داشته است غم انگیز است.سرانه درآمد ناخالص ونزوئلایی ها از **۵۴۳۲** دلار در سال **۲۰۰۵** به **۴۹۲۵** دلار در **۲۰۲۳**(آخرین آمار آنکتاد) تقلیل کرده است که نشان میدهد سطح رشد مردم غم انگیز و فاجعه آفرین است. صادرات ونزوئلا از **۵۵** میلیارد دلار به تنها ۷ میلیارد دلار

سقوط کرده و تورم آن از ۱۶ درصد به بیش از ۳۰۰ درصد رقم خورده است. ضریب جینی ونزوئلا نشان میدهد که از ۴۹ درصد به ۴۴ درصد کاهش یافته که باز هم با توجه به سرانه درآمد، نرخ رشد و سایر متغیرها چنگی به دل نمی زند.در مقابل ، بهترین عملکرد را کشور پرو داشته است که با متوسط رشد ۷ درصد و رشد صادرات ۸ درصد و سرانه درآمد بیش از ۷۹۰۰ دلار و ضریب جینی ۴۰ درصدی تجربه معجزه آسایی را به ارمغان آورده است.

۲ .صادرات و پیوند با بازار جهانی

در بعد صادرات، **ملی‌گرایی محدود و معتدل** عملکرد بهتری داشته‌اند. رشد صادرات در این کشورها به‌طور متوسط مثبت و پایدار (۶ تا ۸ درصد) بوده و پیوند آنها با زنجیره ارزش جهانی تقویت شده است. برعکس، **ملی‌گرایی رادیکال** با رشد منفی یا بسیار محدود صادرات روبه‌رو بوده است. خروج سرمایه‌گذاران خارجی، تحریم‌ها و تمرکز بیش از حد بر مالکیت دولتی، توان رقابتی این اقتصادها را کاهش داده است.

۳ .عدالت اجتماعی و توزیع درآمد

بررسی ضریب جینی و تورم نشان می‌دهد که ملی‌گرایی رادیکال در ظاهر توانسته است نابرابری درآمدی را کاهش دهد؛ به‌گونه‌ای که ضریب جینی بهبود یافته است. اما این بهبود، نتیجه **کاهش کلی سطح درآمدها و گسترش فقر مطلق** بوده و در عمل کیفیت زندگی شهروندان را کاهش داده است. در مقابل، ملی‌گرایی محدود با وجود موفقیت در رشد اقتصادی، همچنان با سطح بالای نابرابری مواجه است و سیاست‌های بازاری نتوانسته‌اند عدالت اجتماعی را تضمین کنند. ملی‌گرایی معتدل، ترکیبی میانه ارائه می‌دهد: کاهش نسبی نابرابری همراه با حفظ رشد اقتصادی و صادرات. هرچند این مدل نیز با چالش‌هایی نظیر تورم بالا (به‌ویژه در برزیل) مواجه است.

۴ .ثبات قیمتی و تورم

تورم به‌عنوان شاخصی از ثبات اقتصادی در سه مدل متفاوت عمل کرده است. ملی‌گرایی محدود توانسته است تورم را در سطح نسبتاً پایین و قابل کنترل نگاه دارد. ملی‌گرایی

معتدل با تورم‌های متوسط و بعضاً بالا مواجه بوده است. اما ملی‌گرایی رادیکال (به‌ویژه ونزوئلا) با تورم‌های افسارگسیخته چندصد درصدی، یکی از بحرانی‌ترین وضعیت‌های اقتصادی را تجربه کرده است.

جمع‌بندی

بر اساس داده‌های مقایسه‌ای و تحلیل نمودار راداری:

- **ملی‌گرایی محدود** بیشترین ثبات اقتصادی و رشد پایدار را به همراه دارد، اما عدالت اجتماعی در آن ضعیف است.
- **ملی‌گرایی معتدل** متعادل‌ترین الگو است که ترکیبی از رشد اقتصادی، توسعه صادرات و بهبود نسبی عدالت اجتماعی را فراهم می‌کند.
- **ملی‌گرایی رادیکال** اگرچه نابرابری را کاهش داده، اما با رکود اقتصادی، تورم شدید و کاهش شدید رفاه همراه بوده است.

بنابراین، از منظر توسعه پایدار و تلفیق کارآمد میان **رشد و عدالت اجتماعی**، الگوی **ملی‌گرایی معتدل** مناسب‌ترین گزینه برای کشورهایی است که در پی همگرایی با بازار جهانی و در عین حال کاهش فقر و نابرابری هستند.

جدول راهنمای دولت‌ها و گرایش سیاسی در دوره مورد بررسی کتاب (۲۰۰۰–۲۰۱۶)

کشور	رئیس‌جمهور (دوره)	حزب / ائتلاف	گرایش تقریبی
برزیل	فرناندو هنریکه کاردوسو (تا ۲۰۰۲)	PSDB	میانه (سوسیال‌دموکرات)
	لولا داسیلوا (۲۰۰۳–۲۰۱۰)	PT	چپ
	دیلما روسف (۲۰۱۱–۲۰۱۶)	PT	چپ– مشهور به بانوی آهنین
مکزیک	وینسنته فُکس (۲۰۰۰–۲۰۰۶)	(PAN)حزب اقدام ملی	راست / محافظه‌کار
	فلیپه کالدرون اینوخوسا (۲۰۰۶–۲۰۱۲)	(PAN)حزب اقدام ملی	راست
	انریکه پنیا نیتو (۲۰۱۲–۲۰۱۶)	(PRI)حزب انقلابی بنیادین	میانه (میانه‌رو با گرایش راست‌میانه)
پرو	والنتین پانیائوا (۲۰۰۰–۲۰۰۱، موقت)	مستقل	میانه
	آلخاندرو تولدو (۲۰۰۱–۲۰۰۶)	Perú Posible	میانه / لیبرال
	آلان گارسیا (۲۰۰۶–۲۰۱۱)	APRA	معتدل–چپ (اما سیاست‌های متمایل به بازار)
	اولانتا اومالا (۲۰۱۱–۲۰۱۶)	Gana Perú (PNP)	چپ
ونزوئلا	هوگو چاوز (۱۹۹۹–۲۰۱۳)	PSUV	چپ (چاویسمو)
	نیکلاس مادورو (۲۰۱۳–۲۰۱۶)	PSUV	چپ
بولیوی	خورخه «توتو» کیروگا (۲۰۰۱–۲۰۰۲)	ADN	راست‌میانه

کشور	رئیس‌جمهور (دوره)	حزب / ائتلاف	گرایش تقریبی
	گونسالو سانچس د لوسادا (۲۰۰۲–۲۰۰۳)	MNR	راست‌میانه (نئولیبرال)
	کارلوس مسا (۲۰۰۳–۲۰۰۵)	مستقل (سابق MNR)	میانه
	ادواردو رودریگز (۲۰۰۵–۲۰۰۶، موقت)	غیرحزبی	میانه
	اوو مورالس (۲۰۰۶–۲۰۱۶)	MAS	چپ
کلمبیا	آندرس پاسترانا (تا ۲۰۰۲)	حزب محافظه‌کار	راست‌میانه
	آلوارو اوریبه (۲۰۰۲–۲۰۱۰)	CD	راست
	خوان مانوئل سانتوس (۲۰۱۰–۲۰۱۶)	حزب «یو» (La U)	میانه / راست‌میانه

جدول تغییرات قانونی و نظارتی در بخش منابع طبیعی (بولیوی، برزیل، کلمبیا، مکزیک، پرو، ونزوئلا)

بولیوی (معدن و هیدروکربن‌ها)

دوره لیبرالیزاسیون (حمایت و ترویج سرمایه‌گذاری خارجی در بخش)

- **قانون سرمایه‌گذاری، شماره ۱۱۸۲ (۱۹۹۰)**: محدودیت‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) را آزاد کرد.
- **فرمان عالی ۲۳۲۳۰–الف (۱۹۹۲)**: خصوصی‌سازی دارایی‌های کومین‌بول (شرکت معدنی بولیوی).
- **قانون هیدروکربن‌ها، شماره ۱۶۸۹ (۱۹۹۶)**:
- خصوصی‌سازی یاسیمینتوس پترولروس فیسکالس د بولیویا (YPFB).
- مدیریت مجوزهای اکتشاف و صادرات.
- کاهش عوارض به ٪۱۸ از تولید ناخالص (از ٪۵۰) برای سرمایه‌گذاری‌های جدید.
- **کد معدنی، قانون شماره ۱۷۷۷ (۱۹۹۷)**: اجازه تشکیل سرمایه‌گذاری مشترک بین شرکت‌های دولتی و خصوصی.

دوره تنظیم گری (پاسخ به مشکلات فنی رژیم لیبرال؛ گسترش نظارت)

- **قانون محیط زیست، شماره ۱۳۳۳ (۱۹۹۲)**: چارچوب کلی برای حفاظت از محیط زیست.
- **قانون مشارکت عمومی، شماره ۱۵۵۱ (۱۹۹۴)**:
- انتقال مسئولیت‌ها به شهرداری‌ها و سازمان‌های روستایی.
- غیرمتمرکز کردن درآمدهای مالیاتی به شهرداری‌ها (٪۲۰) و دانشگاه‌های دولتی (٪۵).
- **الزام ارزیابی تأثیرات زیست‌محیطی (EIA) (۱۹۹۶)**: برای پروژه‌های جدید و ارتقاء پروژه‌ها.

بازملی‌سازی (تأکید بر حق دولت برای مالکیت، مالیات و هدایت استخراج منابع طبیعی برای توسعه)

- **قانون جدید هیدروکربن‌ها، شماره ۳۰۵۸ (۲۰۰۵)**:
- جایگزین قانون ۱۹۹۶ شد.
- مالیات مستقیم هیدروکربن‌ها (IDH) با نرخ ٪۵۰ بر تولید هیدروکربن اعمال شد.
- قراردادهای جدید جایگزین مدل «اشتراک ریسک» شدند.
- **طرح ملی توسعه (۲۰۱۱-۲۰۰۶)، فرمان عالی ۲۹۲۷۲ (۲۰۰۷)**: چارچوبی برای استفاده از درآمدها حاصل از ملی‌سازی (توسعه، فرهنگ، غیرمتمرکز کردن دموکراتیک).
- **فرمان عالی شماره ۲۸۷۰۱ (۲۰۰۶)**:
- ملی‌سازی هیدروکربن‌ها (مالکیت ٪۵۱ و ۴ کرسی از ۷ کرسی هیئت‌مدیره).
- کومین‌بول عملیات خود را از سر گرفت (۲۰۰۶).
- انتقال ۴۹۰۰ معدن‌کار از تعاونی‌ها به کارکنان پس از تصاحب معدن قلع هوانونی.
- **اصلاح کد معدنی، قانون شماره ۳۷۸۷ (۲۰۰۷)**:
- معادن کومین‌بول به منافع خصوصی اجاره داده شد و توسط آنها اداره می‌شد.
- اصلاح کد مالیاتی برای شرکت‌ها.
- **قانون چارچوب شماره ۳۰۰ زمین مادر و توسعه یکپارچه برای زیستن خوب (۲۰۱۲)**:

- شرکت‌ها مسئول خسارت‌های زیست‌محیطی هستند.
- توزیع درآمدها: ٪۸۵ به دپارتمان‌ها، ٪۱۵ به شهرداری‌ها.
- **قانون اساسی (۲۰۰۹)، دولت چندملیتی بولیوی**:
- منابع طبیعی متعلق به مردم است و توسط دولت اداره می‌شود.
- اقتصاد مختلط (دولتی، خصوصی، اجتماعی).
- سرمایه‌گذاران خارجی نمی‌توانند از شرایط بهتری نسبت به داخلی‌ها برخوردار شوند.
- **ملی‌سازی معدن، فرمان عالی شماره ۰۷۲۶ (۲۰۱۰)**: شرکت‌ها ملزم به تغییر از امتیازات به قراردادهای عمومی–خصوصی شدند.
- **قانون ترویج سرمایه‌گذاری، شماره ۵۱۶ (۲۰۱۴)**:
- اصول رابطه سرمایه‌گذار–دولت را برای نقش توسعه‌ای شرکت و تسلط دولت در بخش‌های استراتژیک تعیین کرد.
- **قانون معدن و متالورژی، شماره ۵۳۵ (جایگزین قانون شماره ۱۷۷۷) (۲۰۱۴)**:
- شرکت‌های چندملیتی نمی‌توانند ذخایر را به‌عنوان دارایی ثبت کنند.
- تعاونی‌های معدنی نمی‌توانند با شرکت‌های خصوصی شریک شوند.
- بولیویایی‌ها می‌توانند با کومین‌بول سرمایه‌گذاری مشترک تشکیل دهند.

برزیل (معدن و هیدروکربن‌ها)

لیبرالیزاسیون

- **اصلاحات قانون اساسی، شماره‌های ۵ و ۹ (۱۹۹۵)**:
- حذف محدودیت‌های مشارکت شرکت‌های خارجی در منابع طبیعی.
- پتروبراس می‌تواند سرمایه‌گذاری مشترک تشکیل دهد و در خارج سرمایه‌گذاری کند.
- **قانون شماره ۹۳۱۴ (۱۹۹۶)**: اصلاح کد معدنی، نقش دولت در اعطای امتیازات را تعریف کرد.
- **فرمان شماره ۱۵۱۰ (۱۹۹۵)**: خصوصی‌سازی شرکت واله دو ریو دوسه (CVRD) (اجرایی در ۱۹۹۷).
- **قانون نفت، فرمان شماره ۹۴۷۸ (۱۹۹۷)**:

- محدود کردن انحصار پتروبراس.
- باز کردن بخش به سرمایه‌گذاری خصوصی (مدل امتیازی).
- **عوارض تعیین‌شده توسط قانون جبران برای بهره‌برداری از منابع معدنی (CFEM)، شماره ۷۹۹۰ (۱۹۸۹):**
- تعیین نرخ‌های عوارض فدرال (تا ٪۳ از درآمد خالص؛ نرخ‌ها بسته به ماده معدنی متفاوت است).

تنظیم

- **فرمان شماره ۹۷۶۳۲ (۱۹۸۹)**: بازسازی مناطق تحت تأثیر معدن؛ ممنوعیت استفاده از جیوه توسط عملیات دستی.
- **رزولوشن‌های شورای ملی محیط زیست (CONAMA)، شماره‌های ۹ و ۱۰ (۱۹۹۰)**: ایجاد رژیم مجوز زیست‌محیطی.
- **رزولوشن CONAMA شماره ۲۳۷ (۱۹۹۷)**: تعریف رویه‌های مجوز زیست‌محیطی، تخصیص سهام عوارض به شهرداری‌ها، ایالت‌ها و دولت فدرال.
- **قانون شماره ۹۶۰۵ (۱۹۹۸)**: تحریم‌ها علیه خسارت‌های زیست‌محیطی.
- **فرمان شماره ۴۳۴۰ (۲۰۰۲)**: ایجاد سه نوع مجوز زیست‌محیطی (مقدماتی، نصب، عملیاتی).
- **فرمان شماره ۶۸۴۸ (۲۰۰۹)**: اصلاح فرمان ۴۳۴۰، تعیین محدودیت ٪۰٫۵ برای هزینه تأثیر زیست‌محیطی.
- **قانون شماره ۹۹۹۳ (۲۰۰۰)**: هدایت سهم فدرال CFEM به نوآوری فناوری و آژانس زیست‌محیطی برزیل (IBAMA).

بازملی‌سازی

- **قانون اساسی ۱۹۸۸**: تنها شرکت‌های داخلی می‌توانند در تمام مراحل اکتشاف منابع فعالیت کنند.
- **ایجاد شرکت برزیلی مدیریت نفت و گاز طبیعی، پتروسال، قانون شماره ۱۲۳۰۴ (۲۰۱۰)**: برای مدیریت قراردادهای اشتراک تولید.

- **سرمایه‌گذاری پتروبراس از طریق اعطای ذخایر نفت پیش‌نمک بدون مجوز، قانون شماره ۱۲۲۷۶ (۲۰۱۰).**
- **قانون شماره ۱۲۳۵۱ (۲۰۱۰)**: اشتراک تولید برای ذخایر پیش‌نمک دریایی.
- تأکید بر حقوق زیرزمینی دولت.
- حداقل مشارکت ٪۳۰ برای دولت.
- ایجاد صندوق اجتماعی برای مدیریت درآمدها از ذخایر پیش‌نمک (۲۰۱۰).
- **اصلاح معدنی (تحت بررسی در ۲۰۱۵)**:
- ایجاد آژانس نظارتی جدید.
- مزایده عمومی امتیازات.
- مشوق‌هایی برای محتوای ملی.
- افزایش عوارض و انتقال به سطح شهرداری.

کلمبیا (معدن و هیدروکربن‌ها)

لیبرالیزاسیون

- **کد معدنی، فرمان شماره ۲۶۵۵ (۱۹۸۸)**:
- منابع زیرزمینی متعلق به دولت هستند.
- بهره‌برداری بدون عنوان اعطا شده توسط وزارت معادن و انرژی ممکن نیست.
- **ترویج سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در نفت و گاز، فرمان شماره ۲۶۶ (۱۹۹۹)**:
- تخفیف عوارض، مجوزهای زیست‌محیطی سریع.
- کاهش مشارکت اکوپترول از ٪۵۰ به ٪۳۰.
- **خصوصی‌سازی کاربوکول (شرکت زغال‌سنگ کلمبیا) (۲۰۰۰).**
- **قانون معدنی، شماره ۶۸۵ (۲۰۰۱)**:
- منابع زیرزمینی متعلق به دولت.
- امتیازات برای ۳۰ سال اعطا می‌شود با امکان تمدید.
- اجازه ایجاد ذخایر برای معدن‌کاری بومی و دستی.
- **قانون عوارض، شماره ۷۵۶ (۲۰۰۲)** (اصلاح قانون شماره ۱۴۱ سال ۱۹۹۴):

- حذف عوارض ثابت ٪۲۰، جایگزینی با نرخ متغیر ٪۲۵–۸.

تنظیم

- **ایجاد وزارت محیط زیست، قانون شماره ۹۹ (۱۹۹۳).**
- **قانون شماره ۱۴۱ (۱۹۹۴):**
- ایجاد صندوق ملی عوارض (FNR).
- توزیع عوارض به دپارتمان‌ها و شهرداری‌ها.
- **طرح مدیریت زیست‌محیطی، پذیرفته‌شده توسط وزارت محیط زیست (۱۹۹۹):**
- پوشش اکتشاف (رزولوشن ۱۱۶۷)، معدن و سیمان (۱۱۶۸)، مواد معدنی صنعتی (۱۱۶۹)، مواد رسوبی (۱۱۷۰)، طلا (۱۱۷۱ و ۱۱۷۲).
- **ایجاد آژانس ملی هیدروکربن‌ها (ANH) (۲۰۰۳):**
- مسئول تخصیص امتیازات و قراردادها، جمع‌آوری عوارض.
- **ایجاد وزارت محیط زیست، مسکن و توسعه سرزمینی، قانون شماره ۲۱۶ (۲۰۰۳):** مسئول امور زیست‌محیطی.
- **فرمان رئیس‌جمهوری ۱۷۶۰ (۲۰۰۳):**
- حذف وظایف نظارتی اکوپترول و انتقال آنها به ANH.
- حذف الزام برای سرمایه‌گذاری مشترک با اکوپترول.
- **مدل جدید قرارداد ANH برای هیدروکربن‌ها (۲۰۰۴):**
- امتیاز با عوارض به سرمایه‌گذارانی اعطا می‌شود که تمام ریسک را بر عهده می‌گیرند.
- **سرمایه‌گذاری اکوپترول، قانون شماره ۱۱۱۸ (۲۰۰۶):**
- عرضه عمومی ٪۱۱٫۵؛ اجازه توسعه خودمختار شرکت.

بازملی‌سازی

- **اصلاح ماده ۲۲ قانون معدنی شماره ۶۸۵ (۲۰۰۹):** متقاضیان امتیاز باید مشخص کنند که آیا معدن‌کاری دستی در منطقه وجود دارد.
- **قانون اصلاحیه ۰۵ (۲۰۱۱):**
- سیستم عمومی عوارض (GSR) جایگزین FNR شد.

- متمرکز کردن درآمدهای عوارض، به رسمیت شناختن حق سرزمین‌های زیرملی به ٪۱۰ کل درآمدها.
- **رزولوشن وزارت معادن و انرژی شماره ۱۸۰۱۰۲ (۲۰۱۲)**: تعریف مواد معدنی استراتژیک و مناطق در دسترس برای امتیاز.

مکزیک (معدن و هیدروکربن‌ها)

لیبرالیزاسیون

- **مقررات SEMIP (دبیرخانه انرژی، معادن و صنایع پاراستاتال) (۱۹۹۰)**:
- انعطاف‌پذیری محدودیت‌های مالکیت خارجی در کد معدنی ۱۹۷۵ با اجازه دادن به امانت‌نامه‌های اکتشاف و تولید.
- **حذف مالیات تولید مواد معدنی (۱۹۹۱)**.
- **قانون معدنی (۱۹۹۲)**:
- خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و ذخایر آنها.
- اجازه مالکیت ٪۱۰۰ سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از طریق امانت‌نامه‌های ۳۰ ساله.
- امنیت قانونی بیشتر برای امتیازات.
- اجازه مشارکت خصوصی در مواد معدنی استراتژیک (به جز نفت، گاز و اورانیوم).
- **خصوصی‌سازی شرکت‌های معدنی دولتی (۱۹۹۳-۱۹۹۲)**.
- **قانون سرمایه‌گذاری خارجی (۱۹۹۳)**:
- حذف الزامات محتوای محلی و انتقال فناوری.
- **اصلاح آیین‌نامه اجرای ماده ۲۷ قانون اساسی (۱۹۹۵)**:
- اجازه مشارکت خصوصی در انتقال، توزیع و ذخیره گاز (که قبلاً در انحصار PEMEX بود).
- **مقررات معدنی (اصلاحات) (۱۹۹۹)**: کاهش بوروکراسی.

تنظیم

- **قانون عمومی تعادل زیست‌محیطی و حفاظت از محیط زیست (۱۹۸۸)**:

- الزام مجوز برای معدن‌کاری و اکتشاف.
- نیاز به EIA برای پروژه‌های بزرگ.
- **قانون فدرال حقوق آب (۱۹۹۲)**:
- تنظیم تخلیه آب از معدن.
- عدم نیاز به هزینه در صورت رعایت استانداردهای کیفیت CONAGUA (شورای ملی آب).
- **نرم‌های SEMARNAT (دبیرخانه محیط زیست و منابع طبیعی) ECOL-۱۲۰ (۱۹۹۷)**: تعیین حفاظت زیست‌محیطی برای معدن، در ۱۹۹۹ روشن شد.
- **مقررات SEMARNAT برای EIA (۲۰۰۰)**:
- نیاز به EIA برای بهبود کارخانه‌ها، خطوط لوله و معادن، که باید توسط SEMARNAT تأیید شوند.
- **اصلاح قانون معدنی (۲۰۰۵)**:
- مدرن‌سازی رویه‌های مختلف.
- ایجاد سرویس زمین‌شناسی مکزیک (SGM).

بازملی‌سازی

- **پاکت پور مکزیکو، اصلاحات انرژی و نفت (۲۰۱۴)**:
- اصلاحات قانون اساسی:
- ماده ۲۵: معرفی مفهوم «شرکت دولتی مولد».
- ماده ۲۷: حذف انحصار PEMEX در نفت، اجازه همکاری با شرکت‌های خصوصی.
- ماده ۲۸: ایجاد «صندوق نفت مکزیک برای تثبیت و توسعه (FMPED)» برای مدیریت درآمدها نفتی.
- **قانون درآمد هیدروکربن‌ها (۲۰۱۴)**: مقیاس متغیر عوارض بسته به سودآوری میدان و قیمت نفت یا گاز.
- **اصلاحات قانون معدنی (۲۰۱۴)**:
- اصلاح پرداخت‌های امتیاز برای محاسبه ارزش تولید (به جای مساحت تحت امتیاز).

- مالیات جدید ٪۷,۵ بر فروش.
- مالیات جدید ٪۰,۵ بر درآمد ناخالص معادن طلا، نقره و پلاتین.
- توزیع درآمدها بین دولت فدرال و ایالت‌ها/شهرداری‌ها.

پرو (معدن و هیدروکربن‌ها)

لیبرالیزاسیون

- **فرمان قانونی شماره ۶۶۲ (۱۹۹۱)**:
- حفاظت و ترویج سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی.
- اجازه دسترسی نامحدود سرمایه‌گذاران خارجی به همه بخش‌ها.
- **فرمان شماره ۷۰۸، ترویج سرمایه‌گذاری در معدن (۱۹۹۱)**:
- قراردادهای پایداری از ۱۹۹۳ بر اساس فرامین ۶۶۲، ۷۰۸، ۷۵۷ امضا شدند.
- **قانون عمومی معدنی، فرمان عالی شماره ۰۱۴ (۱۹۹۲)**:
- حفاظت از سرمایه‌گذاری‌های معدنی و قراردادها.
- ایجاد «کانون مینرو» (حق حوزه‌های زیرملی به ٪۲۰ مالیات‌های معدنی).
- **قانون اساسی (۱۹۹۳)**: حفاظت برابر برای سرمایه‌گذاران خارجی و داخلی.
- **خصوصی‌سازی سنترومین (شرکت معدنی مرکز پرو S.A.) (۱۹۹۳)**.
- **ایجاد پروپترو S.A.، قانون شماره ۲۶۲۲۱ (۱۹۹۳)**:
- ترویج سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، مذاکره، امضا و مدیریت قراردادهای هیدروکربنی.
- **قانون شماره ۲۶۵۰۵ (۱۹۹۵)**:
- حق استفاده از زمین در ازای جبران خسارت (ماده ۷).
- اجازه فروش زمین‌های اشتراکی (ماده ۱۱).
- **فرمان قانونی شماره ۸۱۸ (۱۹۹۶)**: مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاری در منابع.
- **قانون هیدروکربن‌ها، شماره ۲۶۸۴۴ (۱۹۹۷)**: حذف انحصار پتروپرو.
- **قانون شماره ۲۷۶۲۳ و فرمان عالی شماره ۰۴۷ (۲۰۰۲)**: کاهش مالیات بر فروش و عوارض برای واردات کالاهای سرمایه‌ای.

تنظیم

- **کد زیست‌محیطی، فرمان قانونی شماره ۶۱۳ (۱۹۹۰).**
- **فرمان عالی شماره ۹۳-۰۱۶-)۱۹۹۳(EM**:
- تنظیم کد ۱۹۹۰، تعیین استانداردهای انتشار و مدل توسعه پایدار در معدن.
- **قانون کانون، شماره ۲۷۵۰۶ (۲۰۰۲)**: انتقال ٪۵۰ مالیات‌های معدنی به مناطق و شهرداری‌ها (اصلاح‌شده در ۲۰۰۴-۲۰۰۳).
- **غیرمتمرکز کردن مالی، فرمان قانونی ۹۵۵ (۲۰۰۴).**
- **قانون عمومی محیط زیست، شماره ۲۸۶۱۱ (۲۰۰۵).**
- **ایجاد وزارت محیط زیست، MINAM، فرمان قانونی ۱۰۱۳ (۲۰۰۸)**:
- جداسازی وظایف زیست‌محیطی از وزارت معادن و انرژی (MINEM).
- **فرمان عالی شماره ۲۰۰۸-۲۸-EM / رزولوشن وزارتی شماره ۲۰۰۸-۳۰۴)۲۰۰۸(MEM/DM**:
- تعیین مقررات برای مشارکت شهروندان در EIA.
- **قانون سیستم ملی ارزیابی و نظارت زیست‌محیطی، شماره ۲۹۳۲۵ (۲۰۰۹)**:
- ایجاد OEFA (سازمان ارزیابی و نظارت زیست‌محیطی).

بازملی‌سازی

- **فرمان عالی شماره ۲۰۰۴-۰۱۵-)۲۰۰۴(PGM**: استفاده از درآمدها معدنی برای ترویج توسعه اجتماعی محلی.
- **نوسازی پترولئوس دل پرو (PETROPERÚ)، قانون شماره ۲۸۲۴۴ (۲۰۰۴)**:
- اجازه اکتشاف و تولید هیدروکربن‌ها (فعالیت‌های بالادستی).
- **قانون عوارض معدنی، شماره ۲۸۲۵۸ (۲۰۰۴)**:
- ایجاد عوارض ٪۳-۱ بر فروش (منهای هزینه‌های عملیاتی).
- توزیع درآمدها در مناطق معدنی.
- **تقویت و مدرن‌سازی PETROPERÚ، قانون شماره ۲۸۲۴۴ (۲۰۰۶)**:

- مدرنیزاسیون نهادی و گسترش به فعالیت‌های پایین‌دستی (پتروشیمی، مشتقات، انرژی).
- **برنامه همبستگی معدنی با مردم (PMSP)، فرمان عالی شماره ۲۰۰۶-۰۷۱-EM (۲۰۰۶)**:
- توافق دولت بر مشارکت‌های «داوطلبانه» شرکت‌های معدنی بزرگ به جای مالیات.
- **اصلاح قانون عوارض، شماره ۲۹۷۸۸ (۲۰۱۱)**، اصلاح قانون شماره ۲۸۲۵۸ (۲۰۰۴):
- رژیم جدید عوارض برای شرکت‌های بدون توافق‌نامه‌های پایداری مالیاتی (از ۱- ٪۱۲ بسته به نرخ سود عملیاتی، جایگزین محاسبه ارزشی).
- **قانون مالیات ویژه بر معدن، شماره ۲۹۷۸۹ (۲۰۱۱)**: ٪۸,۴-۲ بر درآمد عملیاتی (مالیات سودهای بادآورده).
- **قانون عوارض ویژه بر معدن، شماره ۲۹۷۹۰ (۲۰۱۱)**:
- مالیات «داوطلبانه» بر معدن برای شرکت‌های دارای توافق‌نامه‌های پایداری مالیاتی (٪۱۳-۴ بر درآمد عملیاتی).
- **قانون مشاوره قبلی، شماره ۲۹۷۸۵ (۲۰۱۱)**: جوامع بومی حق مشاوره قبل از سرمایه‌گذاری معدنی دارند.
- **قانون شماره ۳۰۰۱۱ (۲۰۱۳)**: تسهیل هماهنگی بین سطوح دولت.
- **قانون زیرساخت برای مالیات، شماره ۳۰۱۳۸ (۲۰۱۳)**: اجازه کسر سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی (انجام‌شده با همکاری مقامات منطقه‌ای) از مالیات‌ها.

ونزوئلا (معدن و هیدروکربن‌ها)

لیبرالیزاسیون

- **فرمان شماره ۲۰۹۵ (۱۹۹۲)**: رفتار برابر برای سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی، به جز بخش‌هایی که دولت ونزوئلا باید سهام اکثریت داشته باشد.
- **CVP (شرکت نفت ونزوئلا S.A.)، زیرمجموعه پدوسا (PDVSA)**:
- باز کردن توافق‌نامه‌های تولید به بخش خصوصی، به‌ویژه در کمربند سنگین اورینوکو (اوایل دهه ۱۹۹۰).

- **خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی مختلف، شامل زیرمجموعه‌های شرکت معدنی دولتی کورپوراسیون ونزولانا د گویاما (CVG) (۱۹۹۸–۱۹۹۵).**
- **فرمان رئیس‌جمهوری ۵۵۳۲ (۱۹۹۸)**: باز کردن بخش گاز به سرمایه‌گذاری خصوصی (فرآوری، حمل‌ونقل، ذخیره‌سازی، توزیع).
- **قانون هیدروکربن‌های گازی، فرمان شماره ۳۱۰ (۱۹۹۹)**: اجازه مشارکت داخلی و خارجی در تمام فعالیت‌ها.
- **قانون اساسی (۱۹۹۹)**:
- استانداردهای بین‌المللی و رفتار ملی برای سرمایه‌گذاران خصوصی (ماده ۳۰۱).
- **فرمان ۳۱۱۰ (۲۰۰۴)**: بازتعریف جنگل ایتاکاما برای اجازه معدن‌کاری (پروژه طلای لاس کریستیناس).

تنظیم

- **قانون زیست‌محیطی کیفری (۱۹۹۲)**: نیاز به ارائه و تأیید EIA قبل از شروع پروژه معدنی.
- **فرمان شماره ۱۲۵۷ (۱۹۹۶)**: نیاز به EIA برای پروژه‌های هیدروکربنی و معدنی.
- **بازسازماندهی نهادی (۲۰۰۵)**:
- مسئولیت‌های بخش معدنی، از جمله CVG، به وزارت جدید صنایع پایه و معدن (MIBAM) منتقل شد.
- **قانون زیست‌محیطی ارگانیک، شماره ۵۸۳۳ (۲۰۰۶).**

بازملی‌سازی

- **قانون اساسی (۱۹۹۹)**:
- ذخیره فعالیت‌های اولیه هیدروکربن‌ها برای دولت (ماده ۳۰۲).
- دولت تمام سهام پدوسا (PDVSA) را حفظ می‌کند (ماده ۳۰۳).
- **قانون معدنی، فرمان شماره ۲۹۵ (۱۹۹۹)**:
- منابع معدنی متعلق به ملت هستند.
- معدن‌کاری باید با مشارکت مستقیم دولت انجام شود.

- تعیین عوارض برای مواد معدنی خاص.
- **قانون هیدروکربن‌ها، فرمان شماره ۱۵۱۰ (۲۰۰۱)**:
- فعالیت اولیه توسط دولت یا سرمایه‌گذاری مشترک با مالکیت ٪۵۱ دولتی انجام شود.
- فعالیت‌های ثانویه تحت رژیم مجوز و پروانه به بخش خصوصی باز است.
- داوری باید در مکان‌های داخلی انجام شود (بند کالوو).
- **ایجاد شرکت معدنی دولتی: شرکت تولید اجتماعی معدنی ملی، C.A. (EPS Nacional Minera)، فرمان شماره ۴۲۰۱ (۲۰۰۵)**.
- **مهاجرت قراردادهای نفتی، قانون فرمان شماره ۵۲۰۰ (۲۰۰۶)**:
- قراردادهای امضا شده تحت «گشایش نفتی» طبق قانون اساسی غیرقانونی تلقی شدند.
- مهاجرت اجباری به مالکیت ٪۶۰ دولتی و افزایش نرخ‌های عوارض.
- **ملی‌سازی صنایع سیمان و فولاد (۲۰۰۸)**، تصاحب معادن طلای کریستالکس (۲۰۰۸)، پتروشیمی‌ها (۲۰۰۹)، معدن‌کاری طلا (۲۰۱۱).
- **قانون ارگانیک حاکم بر کالاها و خدمات نفت خام (۲۰۰۹)**:
- ذخیره فعالیت‌های خدماتی مرتبط با فعالیت اولیه هیدروکربنی برای دولت؛ مبنای مصادره شرکت‌های خدمات نفتی.
- **مالیات سودهای بادآورده (۲۰۰۸)**:
- افزایش عوارض به ٪۵۰ برای قیمت بالای ۷۰ دلار/بشکه؛ ٪۶۰ (بالای ۱۰۰ دلار).
- هدایت به صندوق توسعه ملی (FONDEN) برای تأمین مالی برنامه‌های اجتماعی.
- بازنگری در ۲۰۱۱ و ۲۰۱۳.