

VERSION PRELIMINAR
SUSCEPTIBLE DE CORRECCION
UNA VEZ CONFRONTADO
CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

DIRECCION GENERAL DE INVESTIGACIONES

(S-973/2021)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer presupuestos mínimos para las obligaciones y procedimientos que deben cumplirse por los titulares de la actividad minera en la elaboración, presentación e implementación del Plan de Cierre de Minas y la constitución de las garantías ambientales correspondientes, que aseguren el cumplimiento de las inversiones comprendidas, con sujeción a los principios de protección, preservación y recuperación del medio ambiente y con la finalidad de mitigar su impacto en la salud de la población, el ecosistema y la propiedad.

ARTÍCULO 2º. Ámbito de Aplicación. La presente norma se aplica a las actividades mineras, según se trate de:

- a) Unidades mineras nuevas. Toda unidad minera que inicie o reinicie su actividad a partir de la vigencia de la presente Ley.
- b) Unidades mineras en operación. Toda unidad minera que hubiere iniciado operaciones con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 3º. Definición. El Plan de Cierre de Minas es un instrumento de gestión ambiental conformado por acciones técnicas y legales, efectuadas por los titulares mineros, destinado a establecer medidas que se deben adoptar a fin de rehabilitar el área utilizada o perturbada por la actividad minera para que ésta alcance características compatibles con un ambiente saludable y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del ecosistema.

La rehabilitación se llevará a cabo mediante la ejecución de medidas que deban realizarse antes, durante y después del cierre de operaciones, cumpliendo con las normas técnicas establecidas, a fin de eliminar, mitigar y controlar los efectos adversos al ambiente generados o que se pudieran generar por los residuos sólidos, líquidos o gaseosos producto de la actividad minera.

ARTÍCULO 4º. Autoridad de Aplicación. Será autoridad de aplicación para lo dispuesto por la presente ley:

- a) la autoridad que designe cada provincia cuando el impacto ambiental del emprendimiento minero no exceda los límites de su jurisdicción.

b) la autoridad que designe el Poder Ejecutivo: (i) cuando el impacto ambiental del emprendimiento minero exceda, en forma actual o potencial, los límites de la jurisdicción provincial, (ii) cuando el emprendimiento minero tenga carácter binacional, (iii) cuando el impacto ambiental del emprendimiento minero afecte, en forma actual o potencial, áreas protegidas declaradas por ley nacional.

ARTÍCULO 5º. Compete a la Autoridad de Aplicación aprobar los Planes de Cierre de Minas, fiscalizar y realizar el control de las obligaciones asumidas en dichos Planes e imponer, en su caso, las sanciones administrativas respectivas.

ARTÍCULO 6º. Contenido del Plan de Cierre de Minas.

El Plan de Cierre de Minas deberá describir las medidas de rehabilitación, su costo, la oportunidad y los métodos de control y verificación para las etapas de Operación, Cierre Parcial o Abandono Temporario, Cierre Final y Post Cierre.

Asimismo, deberá indicar el monto y plan de constitución de garantías ambientales exigibles.

ARTÍCULO 7º. Obligación de presentar el Plan de Cierre de Minas.

El operador minero presentará su Plan de Cierre de Minas a la Autoridad de Aplicación para su aprobación, la que establecerá los estudios, acciones y obras correspondientes a realizarse para mitigar y eliminar, en la mayor medida posible, los efectos contaminantes y dañinos a la población y al ecosistema en general.

Los titulares de la actividad minera, están obligados a:

- Implementar un Plan de Cierre de Minas planificado desde el inicio de sus actividades.
- Reportar semestralmente a la Autoridad de Aplicación el avance de las labores de recuperación consignadas en el Plan de Cierre de Minas.
- Constituir una garantía ambiental que cubra el costo estimado del Plan de Cierre de Minas.

ARTÍCULO 8º. Ejecución del Plan de Cierre de Minas.

El Plan de Cierre de Minas deberá realizarse en forma progresiva durante la vida útil de la operación minera, de acuerdo al cronograma aprobado por la autoridad competente.

Al término de las actividades se procederá al cierre del resto de áreas y/o instalaciones, que por razones operativas, no pudieron cerrarse durante la etapa productiva o comercial.

ARTÍCULO 9º. El Plan de Cierre de Minas deberá ser revisado por lo menos cada dos (2) años desde su última aprobación por la Autoridad de Aplicación, con el objetivo de actualizar sus valores y garantías ambientales, o para adecuarlo a las nuevas circunstancias de la actividad o los desarrollos técnicos, económicos, sociales o ambientales.

El Plan de Cierre de Minas podrá ser también modificado cuando se produzca un cambio sustantivo en el proceso productivo, a instancia de la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 10º. Certificado de Cierre Progresivo. La autoridad de Aplicación otorgará el Cierre Final de cada área, labor o instalación, una vez comprobado el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Plan de Cierre de Minas.

ARTÍCULO 11. Garantía Ambiental.

El operador minero deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que pudiere producir.

Dicha garantía se extenderá por un plazo no menor a diez (10) años desde el cierre de las operaciones, pudiendo extenderlo la Autoridad de Aplicación de acuerdo a las características de la explotación y la repercusión socio ambiental que haya tenido.

ARTÍCULO 12. Información y Educación a la Comunidad.

La Autoridad de Aplicación implementará un programa de información y educación con la finalidad de orientar a la población, en particular a aquella vinculada a la actividad minera, sobre los problemas ambientales, sus consecuencias y prevención con arreglo a las particularidades regionales, étnicas, sociales, económicas y tecnológicas del lugar en que se desarrollen las tareas.

ARTÍCULO 13. Plazo de adecuación. El titular de unidades mineras en operación presentará ante la Autoridad de Aplicación el Plan de Cierre de Minas, dentro del plazo máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 14. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa (90) días corridos a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 15. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Antonio J. Rodas

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

“Al cerrar una mina, sus historias también lo hacen. Atrás queda un pasado colmado de frutos, lleno de trabajo y de esperanzas. Al partir no todo desaparece. El legado en la historia local y nacional permanecerá en la memoria. Un sitio que en antaño era activo, hoy no yace como dormido, como abandonado, como yermo; sino que ha sido reclamado a una nueva vida, en que mujeres, hombres, niños, ancianos, continúan tejiendo su historia personal, en la seguridad que el final ha sido pensando en ellos.

Esta pequeña epopeya minera solo es posible, y positiva, en el compromiso de todos quienes han sido parte de la historia, pensando en el futuro más allá del cierre de una mina. El ciclo de vida de la mina no concluye con el agotamiento de los recursos minerales; por lo que su cierre es parte de aquel ciclo, e incluye la gestión de los territorios posterior al cese de faenas. En esta historia, quienes intervienen han definido desde un principio cuáles son las expectativas mínimas, mediante contratos y normas. Estas últimas se expanden más allá de las regulaciones ambientales y mineras, y se extienden a la protección de los derechos humanos”¹.

La actividad minera tiene una tradición milenaria que histórica y socialmente ha provisto de preciados elementos para el desarrollo social y económico. La industria minera provee de insumos esenciales no solo para el día a día de nuestras sociedades; sino que además constituye una fuente de ingresos sustancial para las economías de aquellos países que poseen reservas mineras.

La minería ha experimentado cambios económicos, culturales y sociales de la mano de la misma historia de los países donde se desarrolla. Entre esas variaciones, la actividad minera alrededor del mundo se encuentra cada vez más sometida a regulaciones, y las razones para esta tendencia son variadas.

Por una parte, los países persiguen promover su desarrollo basado en la sostenibilidad, lo que se hace más evidente a partir del impulso que significó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como “Cumbre de la Tierra”, de la cual emanaron la Declaración de Río y la Agenda 21.

¹ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46532/1/S2000767_es.pdf

El desarrollo sostenible, solo es posible en la medida que el desarrollo reconoce su inseparabilidad del medioambiente, pues este constituye un “acervo de recursos naturales”² o “capital natural de la sociedad”³, y es el entorno sobre el que se desenvuelve la vida sobre el planeta. Esta vinculación se expresa desde la perspectiva del ejercicio del derecho al desarrollo, pues este incluye “[...] la protección y el ejercicio sobre las riquezas y recursos naturales”⁴.

Los impactos ambientales resultan relevantes para la industria minera, y se manifiestan en diversas etapas de los proyectos. Inicialmente, se deben someter a evaluaciones de impacto ambiental, unas más estrictas que otras, dependiendo del país y de la escala del proyecto. Aquellas áreas que deben ser sometidas a evaluación ambiental son los eventuales impactos a la calidad del aire, la calidad y cantidad de agua, al drenaje ácido minero, a los impactos sobre las tierras, a los ecosistemas, y a la economía⁵.

De particular importancia serán los planes de cierre, la administración del agua, la gestión de relaves, la prevención de la contaminación, y la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero⁶. Las medidas de cierre no solo tienen una faceta ambiental, sino que también técnica; en términos de asegurar la estabilidad de los terrenos donde se ubican las faenas de modo de evitar su desmoronamiento y colapso, así como también incorporar la remediación y la planificación territorial.

Adicionalmente, los proyectos mineros deben evaluar su impacto ambiental sobre los grupos humanos, incluidos los grupos indígenas; así como también sobre el componente cultural o patrimonial (antropológico o arqueológico).

El cierre de una mina es importante, pues debe prevenir impactos en el medioambiente, en la estabilidad química y en la seguridad física del terreno donde dejará de emplazarse. Los efectos principales son la modificación de las geoformas producto de las perforaciones; producción de materiales de desecho, como los relaves o material estéril (escombreras); drenaje de ácidos; y alteración del medioambiente⁷.

² Gligo, 1991, pág. 263, 1986; citado por Sánchez y otros, 2019.

³ Sunkel, 1981; citado por Sánchez y otros, 2019. L

⁴ Aguilar Cavallo, 2017, pág. 469.

⁵ Jain, Cui y Domen, 2016.

⁶ Consejo Internacional de Minería y Metales, 2020c.

⁷ Kutscher y Cantallopts, 2016.

No hacerse cargo de esos impactos impone cargas para las localidades donde se emplazan las faenas u operacionales mineras que pueden generar efectos adversos o daños al medioambiente (ecosistemas afectados y sus servicios) y/o la seguridad y vida de las personas. Por ejemplo, se pueden producir desplomes de las faenas superficiales y subterráneas, erosión del material estéril (escombreras), afectación del drenaje superficial o subterráneo, escurrimiento de ácidos —con metales pesados—, contaminación del suelo, agua y del aire, aumento de la erosión. Igualmente, estos efectos adversos pueden impactar la economía local, regional o nacional de un país, puesto que las externalidades provocadas por una mina mal cerrada o sin cierre significarán un costo que deberá ser soportado por la sociedad, en el mejor de los casos; pues habrá un número de minas abandonadas donde los costos de reparar la inseguridad física o los daños al medioambiente provocados no será asequible. Del mismo modo, el cierre de una mina debe hacerse cargo de la reutilización del territorio donde se emplazan las faenas mineras, así como también del vínculo que poseen las comunidades indígenas con el territorio.

Argentina se caracteriza por un vacío legal respecto al complejo proceso que demanda el cierre de las faenas mineras luego de la explotación de los recursos no renovables.

El sector industrial ha comprendido en toda su dimensión la necesidad de trabajar en una línea de sustentabilidad en la minería y por ello los actores de la actividad pugnan por la implementación de un sistema de garantías que sirva para evitar los pasivos ambientales. Países de la región como Chile y Perú son modelos avanzados que hemos utilizado como referencia para la presente iniciativa.

Marco legal vigente:

“La Ley 24.585 de Protección Ambiental para la Actividad Minera, que fue incorporada y forma parte del Código de Minería (el “CM”) en su Título XIII, Sección II (la “Ley 24.585”), incluyó a la etapa de “cierre de mina” como actividad sujeta a las normas de protección ambiental. Así, el artículo 249 inciso (a) del CM menciona que son actividades comprendidas en la Sección Segunda del CM, la “Prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales, incluidas todas las actividades destinadas al cierre de la mina”.

El Título XIII, Sección II del CM establece lineamientos generales sobre la utilización de los instrumentos de gestión ambiental, más específicamente la obligación de los proponentes de presentar Estudios de Impacto Ambiental (“EIA”), obtener su aprobación o

Declaración de Impacto Ambiental (“DIA”) y actualizar el EIA cada dos años. Si bien el Título XIII, Sección II no establece normas específicas para la etapa de cierre de minas, de sus lineamientos puede desprenderse que en los EIA deben describirse las previsiones con relación a dicha etapa. Ello es sugerido por el artículo 262 inciso (c) del CM, que establece que el EIA debe incluir, “Las medidas de prevención, mitigación, rehabilitación, restauración o recomposición del medio alterado, según correspondiere”.

El Acta de San Carlos de Bariloche (el “Acta de Bariloche”), por su parte, establece normas ambientales complementarias a las instauradas por la Ley 24.585. Regula, entre otras cosas, los contenidos mínimos de los EIA y de los planes de manejo ambiental que deben acompañar a los EIA. Según el Acta de Bariloche, el Plan de Manejo Ambiental debe presentar “...las medidas y acciones de prevención y mitigación del impacto ambiental...desde el inicio de la construcción de la infraestructura para la explotación hasta el cierre temporario o abandono del yacimiento”. El Anexo III del Acta de Bariloche dispone asimismo los requerimientos que debe contener un EIA para etapa de explotación, entre los que se encuentran el deber de describir las acciones referentes al “cese y abandono de la explotación” y el “monitoreo post-cierre de las operaciones”. Los Anexos I y II prevén los contenidos de los EIA de prospección y exploración (respectivamente), estableciendo la obligación de describir las medidas de mitigación de impactos ambientales del proyecto. En principio, los estándares de calidad de agua, aire y suelo del Anexo IV del Acta de Bariloche serían aplicables a los planes de cierre de faenas, salvo adecuación o modificación de los mismos (siempre necesaria) en función de las condiciones del área de influencia del proyecto.

Para lograr identificar obligaciones aplicables sobre cierre de minas, es importante también revisar las reglas vigentes en las provincias. En muchas de ellas se han sancionado normas implementando expresamente para el ámbito de sus jurisdicciones los lineamientos de la Ley 24.585 y del Acta de Bariloche. Sin perjuicio de ello, no tenemos conocimiento sobre legislación provincial específica diferente o adicional a la ya reseñada en materia de cierre de minas. En la práctica, las autoridades de aplicación provinciales revisan los planes de cierre presentados por las empresas en el procedimiento correspondiente a sus EIA, aprobando o realizando observaciones a las obligaciones comprendidas en los mismos (por ejemplo: desmantelamiento de infraestructura, nivelación de zonas, remediación de relaves y escombreras, cobertura de depósito de colas con material de topsoil, monitoreos sobre la calidad de agua proveniente de la mina para evaluar si están en los niveles guías autorizados, acciones para neutralizar drenaje ácido, etc.).

Si bien pueden tener incidencia transversal en la implementación de un plan de cierre de minas (y por ello deben ser tenidas en cuenta por quienes se dispongan a proponer un plan de cierre).

En materia de normativa binacional, es conveniente revisar el Tratado de Integración entre Argentina y Chile (el “Tratado”), su Protocolo Complementario de 1999 y los Protocolos Adicionales Específicos. La regla general en lo que respecta a la protección ambiental es que se aplica la legislación interna de cada país (sin perjuicio de la posibilidad de pensar en alguna excepción). No vemos tampoco aquí disposiciones específicas sobre cierre de minas.”⁸

La situación actual y la propuesta presentada:

La normativa sobre cierre de minas de nuestro país es bastante genérica y puede desprenderse básicamente de las normas sobre EIA aplicables a la actividad minera; lo cual da cuenta de una carencia de normativa específica y un vacío legal que debe remediarse siguiendo los avances que a nivel internacional se vienen asentando.

En el camino que estamos transitando hacia una minería que sea sustentable y compatible con el medio ambiente y las comunidades, el Cierre de Minas es un punto central, y particularmente las garantías ambientales para hacer frente a las erogaciones proyectadas, por eso, siguiendo más precisamente el antecedente de nuestro vecino país de Perú, proponemos que las compañías incorporen la programación del cierre ni bien se inician las operaciones, buscando implementar criterios de planificación temprana que permitan promover el desarrollo local de las comunidades.

Por todo lo expuesto solicito a mis pares me acompañen en el presente Proyecto de Ley.

Antonio J. Rodas

⁸ Apuntes sobre el cierre de Minas *Dr. Diego Parravicini.

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES