



Dr. Gonzalo Castañeda Nordmann

## Cierre de Minas: caminando hacia una Ley Nacional

Por Dr. Gonzalo Castañeda Nordmann<sup>1</sup>

Argentina está profundizando de a poco un gran interés en la temática de Cierre de Minas. Y esto no debe asustar a los inversores, sino todo lo contrario. Existe también un reclamo de reglas claras para el después de la actividad minera. El minero, y la comunidad, precisan conocer de antemano las exigencias y evitar sorpresas sometidas a caprichos y vaivenes políticos. Con ello se mejora la seguridad jurídica, y si se realiza con prudencia mejorará la competitividad entre países.

Muestra de éste interés es el

*"Poco ha dicho el país o regulado sobre cierre de minas. Existe un vacío legal tal que permitió de cierto modo a las Provincias dar los primeros pasos".*

hecho de que en el mes de abril se realizó el primer taller de Cierre de Minas. Concurrieron referentes de varias provincias y fue dirigido por la Secretaría de Minería de Nación, con el acompañamiento del CIRDI (Canadian International Resources and Development Institute), profesio-

nales de Canadá que participan por el mundo entero cerrando minas de manera sustentable.

Se arribó al acuerdo común de la existencia de una necesidad. Un marco jurídico que contemple desde la faz técnica, pasando por la social y financiera de restauración del desenlace final de todo proyecto minero.

En Noviembre de 2017 se realizan las "Primeras Jornadas de Trabajo sobre los aspectos Socio-Comunitarios del Cierre de Minas", bajo la misma tónica, pero alojando el espíritu en las

cuestiones sociales que circundan al cierre de mina.

Poco ha dicho el país o regulado sobre cierre de minas. Existe un vacío legal tal que permitió de cierto modo a las Provincias dar los primeros pasos. Repasaremos la normativa escasa pero vi-

gente, tanto nacional, ejemplos de algunas provincias, y exploraremos sobre posibles escenarios para regular el Cierre de Minas.

Al minero le debería parecer indiferente la existencia de una Ley de cierre de minas. La diferencia en que exista o no radica en que la empresa tendría previsibilidad con una norma que establezca los parámetros exigibles. De otro modo la incertidumbre mantiene indemne la responsabilidad ambiental, penal y civil/patrimonial de que todo aquel que causa un daño debe repararlo, máxime con los nuevos principios del Código Civil y Comercial Argentino.

Con una Ley la reparación estará prevista, será más ordenada, mejorará la deteriorada y demonizada imagen pública de la actividad minera, y no dependerá de una causa ambiental, civil o penal en sede judicial que puede terminar siendo más onerosa tanto para la empresa en términos económicos, como para la comunidad en términos de seguridad y salud. Las empresas deben empezar a asumir dentro de los costos del proyecto el plan de cierre.

1. El Dr. Gonzalo Javier Castañeda Nordmann es Director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Minería de la Provincia de Salta, y representante por Salta para las comisiones de Legales, Canon y Regalías Mineras de la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI). Es abogado egresado de la Universidad Nacional de Tucumán, y cursó diferentes estudios de postgrado, entre los que sobresalen una Diplomatura en "Acción Pública Territorial y Gobierno Local - Terrain L'Action Publique et des Administrations" otorgada por el Instituto de Estudios Políticos de Toulouse (Francia - Años 2011-2013), y un Postgrado en Derecho Minero (UCA-SAL - Universidad Católica de Salta. Años 2012-2013).

Véase el primer caso de cierre en Chubut, Mina Ángela en el año 2000. O más actual Bajo de la Alumbrera que ya prevé el cierre de antemano y transita esos primeros pasos de las labores finales con definición de objetivos, actividades planificadas, asignación de recursos y análisis de riesgos de manera responsable.

Un Gobierno responsable, con o sin normativa de cierre de minas, debe exigir un plan de cierre, controlar su ejecución y cumplimiento, sin excepción. Abandonar áreas, labores e instalaciones mineras sin cumplir el plan de cierre es ilegal, y viola el art. 4 de la Ley 24.585, entre otras sanciones civiles y penales que corresponderían.

Bajo el lema de que "hay que abrir minas, no cerrar", se asientan argumentos en contra, que creen mantener contentos inversiones foráneas bajo un aparente manto de seguridad jurídica. Seguridad jurídica se logra con previsión, no con vacíos o lagunas legales. Una empresa sería buscará cerrar

presentar/exigir un plan de cierre y verificar su cumplimiento (Ley 24.585). Pero qué sucede cuando el recurso es agotado y la empresa a cargo de su explotación abandona el lugar, o los derechos mineros, a partir de entonces, ¿en quién recae la responsabilidad si algo sucede? Las Autoridades deberán iniciar las actividades de protección y prevención en la mina de cualquier daño, y concomitantemente incoar acciones ambientales y civiles para perseguir el patrimonio de la empresa o su controlante, y lograr el objetivo que es la restauración ambiental. Un ejemplo claro es la persecución del Estado Japonés a la empresa Chisso que contaminó por años con mercurio a su población (Minamata), donde la empresa no solo evitó su quiebra, sino que asumió responsablemente la reparación por las vías administrativas y civiles a perpetuidad.

Con una ley de cierre no se busca cerrar minas, sino más bien proyectar a futuro una obligación que si no lo es a través de la escasa norma actual, se logrará

tino, entre lo poco regulado ha establecido:

LA NORMA NACIONAL, la Ley 24.585 (Art. 249 Código de Minería) ha dispuesto:

"Las actividades comprendidas en la presente Sección son: a) Prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales comprendidas en este Código de Minería, incluidas todas las actividades destinadas al cierre de la mina."

En base a ello, el Minero debe presentar un Estudio de Impacto Ambiental al momento de hacer el cierre de mina, es decir, al terminar la explotación. Lo conveniente sería que la Autoridad conozca por lo menos al momento de dar inicio a la explotación (con el IIA -Informe de Impacto Ambiental- de explotación), el proyecto de futuro cierre de minas. No aclara el Código Minero si tal cierre obedece a finalizar la explotación, abandono de derechos mineros, caducidad de la mina, etc., lo cual genera controversia, por cuanto en la práctica se ve que mineros intentan desligarse de responsabilidad presentando un escrito ante la Autoridad Minera haciendo abandono de sus derechos mineros, y sin más desaparecen, muchas veces dejando pasivos.

*"Se necesita una Ley, y se precisa más aún comunicar sus beneficios al sector empresario y la comunidad. No podemos seguir parchando con precarias reglamentaciones provinciales una cuestión de suma relevancia".*

correctamente una mina, y no escaparse entre vericuetos y silogizmas jurídicas.

Quienes apoyan la tesis contraria a una regulación de cierre, no conocen el altísimo costo que puede resultar luego para el Estado y su población. Quienes ejercen el oficio de ilustres sofistas que llenan de majadería los escritorios desde sus estudios jurídicos o consultoras, ignoran la necesidad profunda que subyace en los pueblos cordilleranos, a cuatro mil metros de altura.

Como dijimos, antes de terminar las labores extractivas se debe

por las vías legales contra la empresa para la recomposición del daño causado. El panorama vigente es más desconcertante aún porque no construye confianza.

Se necesita una Ley, y se precisa más aún comunicar sus beneficios al sector empresario y la comunidad. No podemos seguir parchando con precarias reglamentaciones provinciales una cuestión de suma relevancia.

Sin embargo, y pese a ésta insuficiencia de un marco que nos diga cómo y cuándo cerrar una mina, el plexo normativo argen-

NORMAS PROVINCIALES:

### 1) Ley de Procedimientos Mineros Provincial.

Casi uniformemente muchas provincias dictaron, previos acuerdos y arduas reuniones federales, un Código de Procedimientos Mineros (Salta: Ley 7.141; Jujuy: Ley 5.186; San Juan: Ley 7.199; Río Negro: Ley 4.941; La Rioja: Ley 7.277; San Luis), cuya redacción original estipulaba:

"...El escrito de abandono contendrá las medidas de protección ambiental que se propone

llevar adelante el concesionario con posterioridad al cierre de la mina.”

El texto legal cae en la misma dificultad descrita anteriormente, por su vaguedad y falta de contemplación de otros supuestos, como ser: caducidad, cierre de explotación, etc.

Solo prevé un simple escrito con medidas a tomar posterior al cierre de minas, y no el cierre de mina en sí, sin mayores exigencias ni responsabilidades por incumplimiento y control del estado.

## 2) Texto aprobado por el Consejo Federal de Minería – Acta de Bariloche '96

De manera también uniforme y cuasi federal, las Provincias avanzaron en el año 1996 sobre un texto que vendría a complementar las deficiencias de la Ley 24.585 (Ley Ambiental para la Actividad Minera), determi-

Sin embargo, poco dice sobre el Cierre de Mina:

“El informe deberá incluir un Plan de Adecuación y Manejo Ambiental conteniendo las medidas y acciones de mitigación, rehabilitación o recomposición del medio, según correspondiere, que el titular se compromete a ejecutar, conducentes a la corrección de un posible impacto ambiental futuro, hasta alcanzar los límites tolerables.”

En su anexo para Explotación prevé como obligación del minero al presentar el IIA de explotación:

“Plan de Manejo Ambiental: Medidas y acciones de prevención y mitigación del Impacto Ambiental, y rehabilitación, restauración o recomposición del medio alterado, según correspondiere: b) Acciones referentes a: (i) Plan de Monitoreo (si correspondiere); (ii) Cese y abandono de la explotación; (iii) Monitoreo post-cierre de las

28.09, y Chile con la Ley 20.551), dictando leyes Nacionales que regulan la presentación del IIA de cierre, así como medidas concomitantes y posteriores, consecuencias por incumplimientos, fondos de garantía, fideicomisos ambientales y otras formas de financiamiento y garantía de cumplimiento del cierre.

Tales normas deben ser tenidas en consideración por el avance y detalle, tanto como por lo que significa la creación de normas ambientales a la visión internacional un factor de competitividad y seguridad jurídica.

OPINIÓN PERSONAL: Argentina tiene la opción de dictar: (i) una Ley de Presupuestos Mínimos de Cierre de Minas dejando a las provincias reglamentar ciertos puntos; (ii) una Ley de Cierre de Minas autosuficiente.

El plano conceptual que un cierre de faenas necesita es que a grandes rasgos contemplen las siguientes cuestiones:

a) Principios rectores: protección, responsabilidad ambiental y social, preservación y recuperación del medio ambiente, de manera ordenada, participativa, eficiente y progresiva.

b) Autoridad de Aplicación: es discutible si serían las Provincias o Nación. Es necesario aclararlo por cuanto éstas últimas son dueñas de los recursos naturales por imperio constitucional, y tal principio persigue dicha lógica de jurisdicción local en el manejo de los recursos.

c) Cuándo: antes de finalizada la etapa de explotación, la Autoridad deberá aprobar el Plan de Cierre, que durante su ejecución debe ser controlado en todo momento. Al finalizar, la Autoridad debería emitir un certificado de cierre parcial o

*“El Minero debe presentar un Estudio de Impacto Ambiental al momento de hacer el cierre de mina, es decir, al terminar la explotación. Lo conveniente sería que la Autoridad conozca por lo menos al momento de dar inicio a la explotación (con el IIA –Informe de Impacto Ambiental- de explotación), el proyecto de futuro cierre de minas”.*

nando los requisitos que deben contener los Estudios o Informes de Impacto ambiental.

En sus anexos se contemplan las diferentes etapas: prospección, exploración, y explotación. Sin distinguir entre minerales (o categorías) ni magnitud del proyecto, siendo de iguales condiciones para explotación de una mina de litio, oro o una pequeña cantera de áridos.

operaciones.”

Algunas normas provinciales: Provincias como Catamarca (Res. 396/16) ha elaborado una “Guía para el plan de cierre para la industria minera (factibilidad)” que debe tener aprobado el minero previo a realizar labores de explotación.

Legislación comparada: Países vecinos avanzaron hace tiempo en la temática (Perú con la Ley

definitivo.

d) Contenido del Plan de Cierre: una línea de base ambiental al momento de crear el plan que sea comparado con el 1º IIA presentado por la empresa para conocer los impactos generados. Evaluar el uso del terreno post-cierre, contemplar cierre parcial<sup>2</sup>, cierre definitivo, post-cierre de la mina y la tecnología empleada. Estimación de costos (es un criterio variable de acuerdo a la vida del proyecto). Objetivos y medidas que se deben tomar antes, durante y después del cese de las operaciones. Tipos de monitoreo post-cierre (que suelen durar como mínimo 5 años).

e) Vicios: Debería preverse cláusulas por vicios ocultos o redhibitorios como garantía de daños futuros, con plazos razonables. Ciertas obras civiles de prevención y monitoreo se prevén "para siempre", pero existen límites que establecen los ingenieros de 50 a 100 años.

f) Priorización: se debe velar en primer lugar por la Estabilidad

Física y Química de suelos, aguas, residuos o desechos peligrosos (colas, botaderos, pilas de lixiviación, etc.). Para luego –o concomitantemente- continuar con los planes de cierre social (reinserción laboral – capacitación en oficios - participación en los planes ambientales – comunidades aborígenes, etc.) desmantelamiento/demolición de plantas y campamentos, y revegetación paisajística.

*"Provincias como Catamarca (Res. 396/16) ha elaborado una "Guía para el plan de cierre para la industria minera (factibilidad)" que debe tener aprobado el minero previo a realizar labores de explotación".*

g) Excepciones a la presentación: Pequeños Productores Mineros – minería artesanal – aprovechamiento común – ciertas sustancias de tercera categoría, etc., o crear una reglamentación mas atenuada<sup>3</sup>.

h) Tiempo de presentación y reportes periódicos (en etapa de exploración avanzada, o previo

a la explotación, etc.).

i) Participación: Información a la comunidad, Audiencia Pública o algún nivel de participación.

j) Obligación del Minero de poner a disposición del Estado toda la información Ambiental.

k) Financiamiento: definir periodo de transición para implementar las garantías financieras,

como podrían ser: Seguro Ambiental; deposito en dinero y etapas; Fideicomisos; Fondos de Restauración<sup>4</sup>; Fianzas, etc. el financiamiento debe prever el cierre, el post-cierre, y el monitoreo y ser razonable y suficiente.

l) Sanciones por incumplimientos: Perseguir el patrimonio asegurador. 🏠

*2. Los mercados son cíclicos, y ello puede implicar cambios en precios que lleven al cierre repentino o temporal de la faena. Hay que evitar el "cierre temporal perpetuo" como forma de evitar cumplir con el compromiso de cierre.*

*3. La normativa minera de Argentina se ha caracterizado siempre en exigir lo mismo a un pequeño productor que al grande.*

*4. Ambiental y Salud, no patrimonial o civil.*

## CABLES DE ACERO PARA MINERÍA DE SUPERFICIE

Diseñados y fabricados para garantizar la mejor performance bajo condiciones extremas.

[www.iphglobal.com](http://www.iphglobal.com)



**IPH**