



GUÍA PARA LOS GOBIERNOS: MEJORAR LOS MARCOS LEGALES PARA LA EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

Resumen ejecutivo

ANTECEDENTES Y PROPÓSITO

Los miembros del Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF), reunidos en la Asamblea General Anual de octubre de 2017, decidieron elaborar una nueva guía acerca del marco legal para la evaluación de impacto ambiental y social (EIAS) y los planes afines en el contexto del otorgamiento de permisos y la negociación de contratos de minería. Los miembros del IGF eligieron este tema basándose en su conocimiento de los desafíos que plantea la evaluación y gestión del impacto ambiental y social y en su percepción de que mejorar dicha evaluación y los planes de gestión afines es un componente fundamental para optimizar los beneficios del desarrollo sostenible del sector de los minerales.

El propósito de este documento consiste en proporcionar a los Estados miembro del

IGF un resumen de las buenas prácticas internacionales en materia de marcos legales para la evaluación de impacto ambiental y social y los planes de gestión afines para las minas a gran escala. El documento incluye ejemplos, estrategias y herramientas para ayudar a evaluar y mejorar los marcos legales y los aspectos ambientales y sociales de la gobernanza de los recursos. Si bien las organizaciones profesionales han publicado guías técnicas sobre la evaluación de impacto ambiental y social, en la bibliografía escasea el material orientativo sobre los marcos legales y de políticas para dichas evaluaciones y los planes de gestión afines. La presente guía apunta a suplir esa laguna en pos de los gobiernos y demás partes interesadas que pretenden mejorar sus marcos legales y la gestión de los efectos sociales y ambientales en sus respectivos sectores mineros.



LA IMPORTANCIA DE LOS MARCOS LEGALES PARA LA EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

Cuando su regulación es inapropiada, las actividades mineras albergan el potencial de dañar el ambiente y perturbar las estructuras socioeconómicas de una comunidad, en lugar de captar los numerosos beneficios que pueden emanar del sector. Es por ello que las evaluaciones de impacto ambiental y social y las herramientas afines, como los Planes de Gestión Ambiental y Social (PGAS), son elementos fundamentales en los marcos legales de las actividades mineras, tanto para minimizar los efectos negativos como para optimizar los aportes positivos del sector.

Las actividades mineras se desarrollan en jurisdicciones con diversos niveles de protección social y ambiental, por lo que es fundamental realizar un relevamiento de las mejores prácticas para la gobernanza de los efectos y beneficios ambientales y sociales de la minería a lo largo de todas las fases del ciclo de vida de la mina, desde la exploración hasta la transición posterior al cese de la explotación minera. Cuando el marco legal aborda en forma adecuada el momento, el alcance, la implementación, la seguimiento y los procesos de aplicación coercitiva de la evaluación de impacto ambiental y social y de los marcos de gestión afines, los gobiernos y demás partes interesadas cuentan con una hoja de ruta para gestionar los efectos y optimizar los beneficios socioeconómicos del sector minero.

Desafortunadamente, los efectos sociales y ambientales de la minería a menudo no se tienen debidamente en cuenta antes de que comience la actividad minera. La existencia de deficiencias normativas y defectos procedimentales en el proceso de evaluación de impacto ambiental y social y su seguimiento y aplicación coercitiva puede tener repercusiones negativas: puede verse

comprometida la confianza entre quienes proponen actividades de minería, los gobiernos y las comunidades; puede ocurrir que las minas funcionen con planes de gestión ambiental y social inadecuados; y los planes de cierre de la mina y las garantías financieras relacionadas suelen ser insuficientes. En algunos casos, las minas simplemente se dejan abandonadas, lo que genera un legado social y ambiental para las comunidades y los gobiernos. El creciente número de disputas internacionales relacionadas con procesos poco claros para la gestión social y ambiental del sector minero es una muestra de la importancia de contar con un marco legal claro, transparente e integral para la evaluación y gestión del impacto ambiental y social.

LAS EVALUACIONES Y LOS PLANES DE GESTIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL SON HERRAMIENTAS IMPORTANTES PARA LOS GOBIERNOS

La evaluación de impacto ambiental y social es una herramienta que se utiliza para identificar y evaluar los potenciales efectos sociales y ambientales de un proyecto. Durante el proceso de evaluación de impacto ambiental y social se desarrollan Planes de Gestión Ambiental y Social que proponen medidas para responder, mitigar y gestionar los efectos y beneficios detectados.

La revisión gubernamental de las evaluaciones de impacto ambiental y social y de los planes de gestión afines es un componente fundamental en la decisión del gobierno de aprobar o no la propuesta de un proyecto minero. El proceso ayuda a los gobiernos a evaluar cuidadosamente cómo se implementará el proyecto propuesto, a fin de garantizar que este solo se lleve a cabo de un modo que proteja el ambiente y promueva los intereses socioeconómicos de las generaciones presentes y futuras. Cuando se otorga un



permiso de explotación de minerales, los planes de gestión ambiental y social sirven entonces como documento de referencia para el titular del permiso, los organismos gubernamentales de control, las comunidades y demás partes interesadas fundamentales durante toda la vida del proyecto minero.

El marco legal debería proporcionar un plan de trabajo claro para el proceso de evaluación y gestión del impacto ambiental y social, incorporando prácticas que ayuden al gobierno a cumplir con todos los aspectos de sus objetivos de desarrollo sostenible.

ORGANIZACIÓN DE LA PRESENTE GUÍA

FIGURA 1. ORGANIZACIÓN DE LA GUÍA





La presente guía está organizada en cuatro secciones y diez capítulos.

La **Sección A** sienta las bases preliminares del documento. Consta de dos capítulos:

- El **Capítulo 1** brinda un panorama general sobre la importancia y los beneficios fundamentales de contar con un marco legal integral para la evaluación y gestión del impacto ambiental y social. En este capítulo se presentan las tendencias actuales en materia de evaluación y planes de gestión del impacto ambiental y social de las distintas jurisdicciones estudiadas en la preparación de esta guía, así como también las tendencias en el ámbito de las disputas internacionales relacionadas con la evaluación de impacto ambiental y social en el sector minero.
- El **Capítulo 2** explica en qué consiste una evaluación de impacto ambiental y social y describe los pasos clave de su proceso, así como las principales partes interesadas en él. Además, en este capítulo se explica el ciclo de vida de la mina, los impactos recurrentes en cada etapa de ese ciclo y los tipos de planes de gestión ambiental y social que ayudan a dar respuesta a esos impactos y a gestionarlos.

La **Sección B** brinda un panorama general de cómo sería un buen marco legal para la evaluación y gestión del impacto ambiental y social. Incluye dos capítulos:

- El **Capítulo 3** identifica 20 componentes de un marco legal integral para la evaluación y los planes de gestión del impacto ambiental y social en el sector minero, y examina cada uno de ellos.
- El **Capítulo 4** brinda un panorama general sobre los mecanismos y factores facilitadores fundamentales de un buen marco legal para la evaluación y gestión del impacto ambiental y social.

La **Sección C** presenta medidas gubernamentales clave a lo largo de cuatro fases, cada una en su propio capítulo:

- El **Capítulo 5** describe el proceso de cribado y los pasos que el gobierno puede aplicar durante la fase de exploración para determinar en qué circunstancias la propuesta de una mina requiere la realización de una evaluación de impacto ambiental y social completa y un proceso de revisión gubernamental afín.
- El **Capítulo 6** abarca el proceso de revisión de la evaluación de impacto ambiental y social y los requisitos afines durante la fase de planificación de la mina, que culmina con la decisión del gobierno de aprobar o denegar la autorización ambiental y la transferencia de cualesquiera condiciones para la aprobación del proyecto a otros permisos posteriores.
- El **Capítulo 7** comprende las funciones de seguimiento, inspección y aplicación coercitiva en las fases de construcción y explotación, para garantizar la gestión continua de los efectos sociales y ambientales y los beneficios socioeconómicos.
- El **Capítulo 8** describe la gestión gubernamental de los pasos finales correspondientes al cierre, la renuncia de la titularidad y la etapa posterior al cierre, así como la importancia de actualizar y revisar periódicamente los planes de cierre de las minas, a fin para abordar los aspectos sociales y ambientales en caso de un cierre temporal o definitivo de la mina.

La **Sección D** explica cómo mejorar el propio marco legal en la práctica. Esta sección incluye dos capítulos:

- El **Capítulo 9** detalla las estrategias para evaluar y revisar los marcos legales para la evaluación y gestión del impacto ambiental y social del sector minero, y ofrece medidas practicables.



- El Capítulo 10 ofrece una lista detallada de preguntas y herramientas de evaluación para orientar el examen y la mejora de los marcos legales. Las listas son acordes a cada capítulo sustancial de la presente guía.

El Anexo de este documento proporciona herramientas adicionales, tales como definiciones de conceptos clave relacionados con la evaluación y gestión del impacto ambiental y social, una bibliografía y una lista de referencias adicionales para cada tema.

RECOMENDACIONES CLAVE

COMPONENTES DE UN MARCO LEGAL INTEGRAL PARA LA EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

Los gobiernos deberían adoptar un marco legal integral para la evaluación y gestión del impacto ambiental y social del sector minero, a fin de garantizar que proteja el ambiente y optimice las oportunidades para promover el desarrollo sostenible. Tras el estudio de una amplia variedad de jurisdicciones y una revisión de las buenas prácticas internacionales, el Capítulo 3 presenta 20 componentes de un marco legal integral para la evaluación y los planes de gestión del impacto ambiental y social.

Compromiso con el desarrollo sostenible

1. El marco legal establece un compromiso con el desarrollo sostenible, incluida la protección ambiental y social.

Congruencia y coordinación

2. Se mantiene la congruencia entre todos los instrumentos jurídicos.
3. Las autoridades responsables están claramente identificadas, al igual que sus

respectivas funciones en los procesos de revisión, toma de decisiones, y control.

Cobertura de todas las fases de la vida de la mina

4. Se definen requisitos sociales y ambientales para todas las fases de la vida de la mina en forma proporcional a los riesgos.

Participación pública, consultas y transparencia

5. Se establecen requisitos y directrices relativos a la participación pública y la realización de consultas, incluido el requerimiento constante de la participación pública durante toda la vida de la mina.
6. Además, se establecen requisitos y directrices sobre transparencia y acceso a la información social y ambiental.

Mecanismos de queja

7. Se establecen requisitos y directrices relativos a mecanismos de queja.

Requisitos de la evaluación de impacto ambiental y social

8. Se describen con claridad los requisitos estándar para la propuesta inicial de proyecto.
9. Se exigen procedimientos de cribado para determinar en qué circunstancias una actividad minera requerirá una evaluación de impacto ambiental y social y un proceso de revisión.
10. Se establecen requisitos y procedimientos para la determinación del alcance, incluido el requerimiento de aportes de las partes interesadas.
11. La evaluación de impacto ambiental y social es parte de la planificación de un proyecto y se realiza antes de cualquier decisión referente a la aprobación de la



propuesta de un proyecto minero a gran escala.

12. Se define un calendario razonable para el proceso de revisión del informe de la evaluación de impacto ambiental y social.

Planes de gestión ambiental y social

13. Se exigen planes de gestión ambiental y social en el proceso de revisión, y se proporcionan directrices.

Planes de cierre de las minas y garantía financiera

14. Se exigen planes preliminares para el cierre de las minas y la transición posterior al cese de la explotación minera en el proceso de revisión, y se proporcionan directrices.
15. Se exige una garantía financiera adecuada para la rehabilitación y el cierre de la mina, que el titular de la licencia minera debe mantener.

Permisos y aprobaciones

16. Los permisos y las aprobaciones están sujetos a términos y condiciones estándar, que incluyen requisitos de presentación de informes y actualización.

Seguimiento, inspecciones y aplicación coercitiva

17. Se establece el requisito de supervisar los efectos sociales y ambientales a lo largo de la vida de la mina mediante seguimientos, inspecciones y la aplicación coercitiva.
18. Las sanciones por incumplimiento son proporcionales al nivel de la infracción.
19. Deben cumplirse las condiciones de los permisos existentes antes de la renovación y antes de aprobar un

permiso para el desarrollo de una mina a gran escala.

20. Se establecen condiciones claras para los "boletos de salida", la renuncia de la titularidad, y la gestión de los riesgos residuales.

Además, en el capítulo 4 de esta guía se identifican los **mecanismos y factores facilitadores** que contribuirán a la implementación exitosa de un marco integral para la evaluación de impacto ambiental y social y los planes de gestión ambiental y social. Esto implica alinear las leyes y políticas internacionales, nacionales y subnacionales para garantizar la coherencia en todo el marco legal. Asimismo, los gobiernos deberían evitar la estabilización jurídica de las disposiciones ambientales y sociales de las leyes y los contratos, a fin de poder seguir mejorando y actualizando su marco legal. La realización de una evaluación ambiental y social estratégica del sector minero también puede fomentar una mayor comprensión y claridad para todas las partes interesadas en relación con los planes de desarrollo nacionales y subnacionales, los planes de uso de la tierra y diversos criterios y objetivos ambientales y sociales. Además, es importante establecer un organismo de coordinación para facilitar la colaboración interministerial y la toma de decisiones. Otro factor facilitador clave consiste en garantizar la participación y la realización de consultas significativas; la facilitación de directrices puede ofrecer mayor claridad a todas las partes interesadas y fomentar resultados positivos. Por último, también es fundamental que los gobiernos identifiquen fuentes de financiamiento y garanticen la disponibilidad de los recursos humanos necesarios, a fin de asegurar la mejora continua del marco legal y su implementación.



MEDIDAS GUBERNAMENTALES CLAVE EN CADA FASE DE LA VIDA DE LA MINA PARA IMPLEMENTAR EL MARCO LEGAL PARA LA EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

Llevar adelante una gestión responsable en cada fase de la vida de la mina sienta las bases para una gestión responsable de las fases subsiguientes. Teniendo en cuenta esto, las medidas gubernamentales en la fase de exploración no pueden soslayarse. Del mismo modo, la adopción de medidas y decisiones gubernamentales en la fase de planificación de la mina puede configurar un proyecto minero para que contribuya en forma óptima al desarrollo sostenible, desde la fase de construcción hasta el cierre de la mina y la transición posterior al cese de la explotación minera. Los capítulos 5 a 8 describen medidas gubernamentales clave para cada fase de la actividad minera.

EL PROCESO DE CRIBADO DURANTE LA FASE DE EXPLORACIÓN Y LA DETERMINACIÓN DE CUÁNDO UN PROYECTO REQUIERE UN PROCESO DE REVISIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

El proceso de cribado es de vital importancia, ya que determina en qué circunstancias la propuesta de una actividad minera requerirá una evaluación de impacto ambiental y social completa, en función del nivel de riesgos sociales y ambientales. Establecer requisitos claros para la gestión de los riesgos sociales y ambientales en esta fase de exploración es muy importante a los fines de llevar adelante una gobernanza responsable del sector minero, y con frecuencia determina la "primera impresión" de la minería en las comunidades. Los proyectos mineros a gran escala y las grandes ampliaciones de las minas siempre deberían requerir un proceso de evaluación de impacto ambiental y social. Los gobiernos

deberían garantizar que todos los permisos y aprobaciones que se emiten estén sujetos a términos y condiciones estándar, con condiciones especiales para la exploración y otras actividades mineras cuando sea necesario. En algunos tipos de actividades de exploración avanzadas que presentan mayores niveles de riesgos sociales o ambientales, podría requerirse una evaluación de impacto ambiental y social completa o semidetallada (por ejemplo, cuando hay pueblos indígenas presentes o cuando la exploración requiere la construcción de una carretera que atraviese una zona potencialmente sensible). Por último, los gobiernos deberían exigir que se cumplan las condiciones de los permisos existentes antes de la renovación y del desarrollo de minas de gran escala.

EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN DE LA MINA

El proceso de revisión gubernamental de la evaluación de impacto ambiental y social es crucial para determinar si, y bajo qué condiciones, el proyecto minero se llevará a cabo, en función de los efectos ambiental y sociales identificados y de las medidas de mitigación propuestas.

El gobierno hará una revisión del plan de desarrollo de la mina y establecerá criterios para determinar el alcance del proyecto. Posteriormente, el gobierno desarrollará y decidirá el contenido del informe de la evaluación de impacto ambiental y social sobre la base de los aportes de las partes interesadas, a través de Términos de Referencia (TdR). A lo largo de toda la fase de planificación de la mina, los gobiernos también deberían exigir y supervisar la implementación de procesos significativos de consulta y participación, incluido el desarrollo de la capacidad de participación de las partes interesadas. Cuando se presenta el informe de



la evaluación de impacto ambiental y social, debería haber un organismo gubernamental principal que garantice que dicho informe es completo y se ajusta a los Términos de Referencia, y que luego coordine las revisiones de todos los organismos gubernamentales pertinentes y supervise el proceso de revisión de las partes interesadas. El calendario para la revisión debería ser razonable y podría llevar años si se trata de un proyecto de minería a gran escala.

La evaluación gubernamental debería incluir una revisión del informe de la evaluación de impacto ambiental y social, los planes de gestión, los planes de cierre y demás planes pertinentes. La revisión debería asegurar que se brinden suficientes garantías financieras para la rehabilitación y el cierre de la mina antes de su explotación. El gobierno aprobará o denegará la autorización ambiental sobre la base de este proceso de evaluación y revisión. Para tomar esta decisión, se tendrán en consideración todas las alternativas técnicamente factibles, incluida la alternativa de que no se realice "ningún proyecto". Si se aprueba, todas las condiciones de aprobación del proyecto deben transferirse a los permisos posteriores y debe vigilarse su cumplimiento.

SEGUIMIENTO, INSPECCIONES Y PROCESO DE APLICACIÓN COERCITIVA EN LAS FASES DE CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN

Una vez que se aprueba un proyecto minero, la función del gobierno consiste en asegurar la gestión continua de los efectos sociales y ambientales y los beneficios socioeconómicos en las fases de construcción y explotación. El gobierno garantizará que se mantengan el desarrollo de capacidades y la participación de la comunidad y de las partes interesadas. Además, el gobierno velará por la continua transparencia en la comunicación a las comunidades y al público de los resultados del cumplimiento y la aplicación coercitiva,

por ejemplo, mediante directrices claras para la presentación de información social y ambiental. La colaboración entre el gobierno nacional y local es particularmente importante en esta etapa, a fin de gestionar de manera eficaz los efectos y beneficios de la fuerza laboral. Asimismo, los gobiernos deben garantizar que se lleve a cabo una rehabilitación progresiva durante toda la vida de la mina, así como también una preparación continua para los aspectos sociales y ambientales de la transición posterior al cese de la explotación minera.

Un control eficaz requiere que los Gobiernos lleven a cabo revisiones periódicas de los informes de progreso y que controlen la implementación de los planes de gestión. Establecer requisitos de inspección claros y recursos humanos adecuados para la aplicación coercitiva y los controles de cumplimiento es también fundamental para el proceso de control. Es posible que los Gobiernos deban hacer cumplir coercitivamente las condiciones de los permisos y gestionar los incumplimientos. Si se producen cambios sustanciales en los planes de la mina o en el impacto, los Gobiernos podrían tener que solicitar que se actualicen las evaluaciones y se corrijan los planes de gestión.

CIERRE DE LA MINA Y TRANSICIÓN POSTERIOR AL CESE DE LA EXPLOTACIÓN MINERA

Esta fase de vital importancia implica la gestión de los pasos finales correspondientes al cierre, la renuncia de la titularidad y la transición posterior al cese de la explotación minera. El éxito de esta fase se basa en la calidad de la planificación del cierre de la mina, la implementación y el seguimiento de las fases anteriores. La planificación del cierre de la mina debe abordar no solo los aspectos ambientales del cierre sino también las cuestiones socioeconómicas



de la transición posterior al cese de la explotación minera. La preparación para el cierre de la mina exige acciones continuas en las fases de planificación y explotación, en especial para preparar los cierres temporales y definitivos. Los gobiernos deben revisar periódicamente los planes de cierre de la mina, exigir actualizaciones cuando sea necesario y asegurar que la planificación del cierre aborde los aspectos sociales, ambientales y económicos del cierre de la mina. El marco legal debe establecer condiciones claras para los "boletos de salida", las renunciaciones de titularidad, y la gestión de los riesgos residuales. Por último, los gobiernos deberían inspeccionar y controlar la implementación del plan de cierre y transición posterior al cese de la explotación minera, y realizar una inspección final antes de aprobar la renuncia de titularidad.

En la Figura 2, se resumen las responsabilidades del gobierno y de las empresas en la evaluación y gestión del impacto ambiental y social en cada fase de la mina.

MEDIDAS Y HERRAMIENTAS PRÁCTICAS PARA MEJORAR LOS MARCOS LEGALES PARA LA EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL

En el Capítulo 9, se ofrecen medidas prácticas para que los gobiernos revisen y mejoren su marco legal con el fin de reforzar la protección ambiental y social en el sector minero. La primera medida consiste en llevar a cabo un "análisis de carencias" que compare el marco legal con las buenas prácticas internacionales. La presente guía y su Capítulo 10 sobre listas de verificación para una buena gobernanza brindan referencias útiles para dicho análisis.

Al considerar si es el momento adecuado para reformas, el gobierno debería prepararse examinando desafíos y oportunidades, identificando los riesgos asociados a un proceso de reforma inadecuado y determinando qué instrumentos jurídicos deberían modificarse. La presente guía ofrece un proceso con medidas de revisión, que incluye la colaboración a través de una plataforma o un grupo de trabajo interinstitucional; la realización de análisis mediante un examen de carencias; la planificación y el desarrollo de un marco de evaluación de impacto ambiental y social que supla las lagunas existentes; tareas de revisión a cargo de un comité de revisión; la presentación del borrador para su adopción o respaldo; la ejecución a través de un plan de acción y una estrategia de implementación; y tareas de comprobación, evaluación y seguimiento para revisar y auditar la eficacia del plan. Los gobiernos deberían poner en marcha un sistema para gestionar el cambio y controlar, evaluar y mejorar los marcos legales en forma continua.



FIGURA 2. RESPONSABILIDADES DEL GOBIERNO Y DEL PROPONENTE EN LA EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL EN CADA FASE DE LA MINA



Colaboración, consultas y participación de las partes interesadas



LIMITACIONES DE ESTA GUÍA

La presente guía no abarca la minería artesanal ni presenta todos los singulares desafíos de las operaciones mineras de pequeña y mediana envergadura. Si bien son todas muy importantes para la gestión del impacto ambiental y social, estas áreas requieren más atención que la que es posible brindar en el limitado espacio de esta guía.

La orientación ofrecida en este documento, si bien incorpora aportes de expertos técnicos, no detalla aspectos técnicos de la realización de las evaluaciones de impacto ambiental y social. El documento se centra en las buenas prácticas internacionales en materia de marcos legales y de medidas gubernamentales clave durante la vida de una mina a gran escala.

RECURSOS ADICIONALES

Además de los recursos incluidos en el Anexo de este documento, puede encontrar información adicional en diferentes idiomas en www.IGFMining.org. La presente guía podría dar lugar a recursos adicionales en el futuro, como análisis de casos, cursos de capacitación y material en línea. Si le interesa obtener más información o desea solicitar capacitación o material adicional, comuníquese con la Secretaría del Foro escribiendo a secretariat@igfmining.org.



**Para obtener más información,
comuníquese con:**

1100-220 Laurier Avenue W.
Ottawa, Ontario
Canada R3B 0T4
secretariat@IGFMining.org

IGFMining.org

 [@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

Secretaría con sede en



Secretaría financiada por

