

- p. 361; íd., 21-10-1960, J. A., 1961-III, p. sínt. jur., p. 4, N° 24; Sala C, 17-11-1961, E. D., t. 2, p. 687; Sala D, 2-8-1961, L. L., t. 104, p. 467; Sala E, 21-5-1959, causa 54.474, inédita; Sup. Trib. Santa Fe, J. A., 1961-IV, sínt. jur., p. 16, N° 210.
16. C. Civil Cap., Sala A, 23-3-1958, causa 44.957 (inédita); íd., 26-9-1958, causa 51.491 (inédita); íd., 28-11-1958, L. L., t. 93, p. 371; íd., 9-3-1960, causa 91.735; Sala B, 11-12-1952, L. L., t. 69, p. 262; Sala C, 25-3-1960, L. L., t. 99, p. 785, 4.737-S y J. A., 1960-IV, p. 295; íd., 29-2-1962, L. L., t. 106, p. 791; Sala D, 28-3-1958, causa 38.959; Sala D, 23-5-1960, J. A., 1960-IV, p. 606, y L. L., t. 99, p. 783, 4.926-S, Sala D, 19-10-1956, L. L., t. 86, p. 45; Sala E, 6-11-1962, L. L., t. 110, p. 878, fallo N° 50.431; Sup. Trib. Misiones, 30-11-1961, J. A. 1962-II, p. 324.
 17. C. Civil Cap., Sala A, 28-8-1959, causa 56.216, inédita; íd., 30-7-1959, causa 56.332; Sala C, 13-4-1959, causa 53.204, inédita.
 18. Mazeaud, t. I, N° 323 y s.
 19. C. Civil Cap., Sala C, 20-2-1956, causa 30.335.
 20. Llambías, J. A., 1954-III, p. 363; Ripert, *La regla moral*, N° 103; Savatier, t. 2, N° 529.

Casos reales y supuestos de legislación sobre recursos naturales

POR EL DR. EDUARDO A. PIGRETTI *

SUMARIO: 1. *Noción de recursos naturales y culturales. Su interdependencia.* 2. *Casos contemplados por el Derecho Internacional.* 3. *Casos previsibles que pueden ser contemplados en el futuro por el Derecho Internacional.* 4. *Casos contemplados por el Derecho Nacional.* 5. *Dificultades legislativas para regular futuras situaciones en nuestro Derecho.* 6. *Tendencias que predominan en toda legislación. Consideraciones generales sobre propiedad y uso de los recursos naturales.*

1. Una nueva filosofía invade la legislación para demostrar

* Profesor de Régimen Jurídico de los Recursos Naturales.

que tanto la atmósfera, como el suelo, la flora, la fauna, las aguas y las sustancias minerales, requieren un ordenamiento conjunto que contemple la interdependencia en que se encuentran y faciliten una adecuada utilización de esas riquezas, a las que por pertenecer a la naturaleza y constituir los objetos de los que la humanidad se vale, se ha dado en llamar *recursos naturales*.

Esa filosofía se recibe en la Argentina por vez primera en la cátedra que en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad del Salvador dirige el Prof. Guillermo J. Cano.

En esa cátedra y bajo la designación de "Régimen Jurídico de los Recursos Naturales" se enseña actualmente a los estudiantes de abogacía las incontables vinculaciones que en la naturaleza se producen entre los recursos, como también los principios legales que orientan y deberán orientar en el mañana el más correcto uso de tales recursos.

Otro tipo de recursos reciben también leyes similares de tratamiento e incluso se interrelacionan tan íntimamente a los que la naturaleza suministra, que no dudamos en breve tiempo obligarán a estructurar una concepción más completa, para permitir regular aquellos bienes que por haber sufrido una transformación directa por obra del hombre han perdido la posibilidad de ser denominados recursos naturales. A este tipo de cosa que ha sufrido una profunda modificación, a punto de obtener una individualidad distinta de la materia que la constituye, se ha dado en denominar *recursos culturales*.

Para intentar una enumeración enunciativa de este tipo de bienes, debemos necesariamente tratar de clasificar al hombre. ¿Es el hombre un recurso natural o cultural? Esta pregunta tiene respuesta diferente, según valoremos al hombre por los resultados de su acción física en el planeta que habita, o destaquemos los resultados inmateriales e impalpables de su acción espiritual. En la primera hipótesis, situándonos en lo que podríamos afirmar una posición realista, el hombre con su desempeño material, transformador directo de los recursos naturales y creador de los culturales, es también él un recurso natural. Por el contrario, desde el punto de vista idealista, el hombre es necesariamente un recurso cultural, por cuanto es su propia decisión, sopesada y razonada, la que dará las bases trabajadas que permitirán, cada vez más, perfeccionar el uso equitativo y conveniente de todos los bienes que nos rodean.

Sin definir nuestra opinión por uno y otro de los esquemas,

consideramos que el hombre, por sus características de animal racional, comparte los dos grandes sectores que hemos deslindado. Como ser animal podemos incluir su actividad individual y colectiva como uno más de los recursos naturales, mientras que como ser pensante, verdadero creador de las propias normas a las que se sujeta, no podemos hesitar en incorporarlo a la nómina de los recursos culturales, como el más típico y caracterizado exponente. Definidos estos dos campos, en los que prácticamente hemos dejado encerrados todos los bienes útiles al hombre, estamos en condiciones de adentrarnos en la consideración de las relaciones que pudieran existir entre ellos, a fin de intentar definir alguna orientación general con vistas a informar el criterio jurídico del legislador y plasmar en la ley principios orientadores que acerquen más al ideal de justicia.

Decididos por esta misión, debemos preguntarnos si es dable concebir una división precisa y perfecta entre los recursos naturales y culturales, que impidan en el campo del derecho una formulación conjunta de disposiciones normativas. Aun cuando los intentos legislativos que he conocido limitan su competencia a encuadrar los recursos naturales en forma exclusiva, creo ha llegado el tiempo de dejar en claro que idéntica interdependencia que la existente entre los recursos naturales es dado encontrar entre éstos y los que hemos definido como culturales.

La realidad vital en que toca desenvolverse, al superar las leyes que mentalmente tratan de encuadrarla, demuestra palmariaamente la interrelación que referimos. Valga si no, como demostración definitiva, la desesperada gestión que realiza en nuestros días la Unesco para poner a salvo a los colosos de Abu Simbel, tesoro cultural de la civilización faraónica, que por obra del aprovechamiento hidráulico y la construcción de la represa de Asuán corre peligro de desaparecer bajo las aguas del Nilo, impuesta y sentida la necesidad de dar destino económico a tan importante recurso natural como es el agua.

La situación que todavía se debate deja como enseñanza, a quienes nos preocupamos por sus soluciones legales, la necesidad de revisar nuestra aún incipiente concepción de los recursos naturales, para intentar complementarla con los recursos culturales fruto del obrar humano, y construir con ella un puente más de acercamiento entre las naciones, que impulse decididamente el afianzamiento del Derecho Internacional.

A ese derecho internacional debemos suministrar la primera norma que en veloz revisión hemos aprehendido: las naciones deben comprender que entre el uso de un bien proveniente de

la naturaleza y el aprovechamiento actual y futuro de un recurso cultural, como son los tesoros arqueológicos, existe una influencia recíproca que impone la necesidad de coordinar los efectos que necesariamente van a producirse recíprocamente.

2. Pero esta referencia a una situación producida en el continente africano podría inducir, a quien lee, a suponer que esta temática es de suyo académica y lejana, de improbable aplicación a nuestro continente, e incluso dudosa vigencia en nuestro territorio nacional. Nada resulta menos acertado. Aunque referido sólo a la interrelación de recursos naturales, la Argentina ha suscripto ya una declaración y firmado una convención que se vincula directamente al principio general de interrelación que hemos indicado. La declaración ha sido formulada en conjunto con la vecina República de Bolivia, con la que se ha acordado manifestar que las explotaciones petrolíferas que ambos países realizan en la zona fronteriza, por desarrollar la producción de yacimientos pertenecientes a una cuenca sedimentaria común, geológicamente única, pero políticamente dividida por la frontera, deben ajustarse a normas comunes de explotación en ambos países que permitan, a más de una racional extracción del petróleo (que aumente la vida potencial del yacimiento por más años y con más beneficio), una justa repartición del recurso natural, acorde con el esfuerzo que cada país realiza en la zona y a sus posibilidades futuras.

La otra disposición internacional suscripta se vincula a la construcción y aprovechamiento de las aguas del río Uruguay en el paraje denominado Salto Grande; esta represa va a producir la inundación permanente de una porción de territorio brasileño, vecino a las instalaciones que se proyectan. Enfrentado el valor de dichos terrenos con los resultados que los proyectos anticipan para la economía de Uruguay y Argentina, como consecuencia de la potencia hidroeléctrica a instalarse, es de toda evidencia la superioridad del interés no ya nacional sino sudamericano en la represa.

Si enfrentamos los recursos naturales (en el caso que dejamos expuesto, agua y suelo) advertimos la indispensable necesidad de valorar la importancia de su utilización con distinto alcance, y podemos afirmar, como consecuencia, que entre ellos existe un grado distinto de prioridades, las que deben irse adecuando a los lugares y las regiones, según las características de las regiones y lugares que estudiemos. Más adelante volveremos sobre este principio esencial de las prioridades.

3. El uso de recursos naturales en forma conjunta por nues-

tro país y sus vecinos, no se agota con los casos que hemos tratado. Otras formas de utilización conjunta se adelantan para quienes atendemos a esta forma de vinculación que la naturaleza nos impone. La explotación carbonífera que Yacimientos Carboníferos Fiscales realiza en el extremo sur de nuestro territorio nacional puede provocar futuros conflictos tan pronto como se incrementen los trabajos de excavación. La determinación de la frontera, al fijar los límites del país definirían en sentido político las pretensiones nacionales sobre las sustancias y partirían con espíritu salomónico las vetas minerales, distinguiendo las de propiedad del Estado chileno de las que pudieran pertenecer a nuestra República.

Pero es sabido que las legislaciones del mundo reconocen en el minero que viene realizando una extracción conveniente del mineral el derecho a sobrepasar los propios límites jurídicos de su concesión y penetrar en el terreno ajeno para continuar allí la explotación del mineral que la naturaleza, en retribución del esfuerzo realizado, ya le ha acordado. Lo fundamental ha sido siempre facilitar las labores mineras de quien ya ha logrado superar la resistencia de las entrañas de la tierra a enseñar sus propios frutos, cuando no explota o se encuentra distante del lugar en donde yacen las sustancias del vecino en cuyo terreno se penetra.

El derecho a internarse en concesión ajena, tal la designación que la doctrina le ha acordado, impone correlativamente una comunidad de explotación con el vecino invadido, quien podrá retirar la mitad de los minerales extraídos en su terreno por el intruso, siempre que abone la mitad de los gastos en que el invasor incurra desde el momento mismo de abandonar su zona para penetrar la vecina. Por lo demás, el minero puede penetrar en la zona vecina hasta el momento en que se comunican las labores con la explotación que el lindero pudiera estar realizando. Esto es así por cuanto en tal hipótesis ya ambos mineros se encuentran trabajando en el mismo lugar y ello provoca el cese del derecho de internación que no encuentra en tal caso justificativo.

La vecindad de la explotación carbonífera que el Estado argentino efectúa con la frontera chilena, hace presumir en un futuro cercano un problema de internación, que necesariamente deberá encararse sobre soluciones parecidas, si no idénticas, a las que en el derecho minero de ambos países se establece. Una comunidad de explotación podrá imponerse en ese mineral siempre que exista un aporte igualitario en los gastos, hasta tanto

la situación imperante en los aspectos económicos impongan un diferente tratamiento de este problema que en hipótesis planteamos.

Hablar de Chile y de su explotación carbonífera impone una consideración especial para con la esforzada explotación de ese mineral que realiza el vecino país por debajo de la superficie de su plataforma submarina. Este tipo de aprovechamiento intensivo de la riqueza mineral impone, a su vez, cierta limitación en el aprovechamiento de las costas por debajo de las cuales se rescata el carbón; en el caso, es de toda evidencia que no es dable realizar construcciones portuarias o instalaciones mareomotoras productoras de energía por sobre los túneles subterráneos y también subfluviales, que partiendo de tierra firme penetran por debajo del nivel del mar, en un intenso esfuerzo de extraer de la tierra el máximo de los bienes que atesora.

Hemos indicado en el ejemplo chileno la posibilidad de reglar los usos de la superficie marina, prohibiendo la instalación de mareomotores. Estos equipos, accionados en forma directa por los movimientos de energía que el flujo y reflujo de las aguas producen, no tienen aún realidad en nuestro país, pero su instalación había sido, sin embargo, proyectada para la zona patagónica, en donde la irregularidad y alta variación de las mareas ha hecho olvidar por ahora las posibilidades de su efectiva concreción. Sin embargo, futuras técnicas pueden superar las dificultades actuales, lo que necesariamente ocasionará disposiciones especiales tendientes a coordinar el aprovechamiento de esa energía hidráulica con la explotación de yacimientos submarinos, no ya de carbón, que aún son desconocidos en esa situación austral, sino de petróleo, que de tiempo atrás viene realizando Yacimientos Petrolíferos Fiscales en las cercanías de Comodoro Rivadavia.

Otra explotación típicamente austral es la que en forma internacional se realiza para la pesca de la ballena, recurso natural que encasillamos dentro de la fauna marítima y como un característico recurso natural.

La Argentina ha regulado con normas de legislación interna la pesca del cetáceo dentro de los límites de sus aguas territoriales, y mediante una reciente convención internacional ha establecido principios esenciales destinados a preservar y mantener la supervivencia de la especie en el mar libre, sobre el cual no existe jurisdicción nacional y rigen en modo exclusivo las disposiciones que multilateralmente decidan respetar

los Estados. La adopción de esta normatividad, no prevista con suficiente anticipación, persigue también mantener el equilibrio natural de las especies en el campo que nos ocupa, señalando el uso coordinado que sostenemos requieren los recursos naturales.

4. A través de los ejemplos que venimos exponiendo, hemos volado con rapidez de la vecina costa uruguaya, en que dejáramos situada la temática de Salto Grande, a las explotaciones petrolíferas boliviano-argentinas, y las carboníferas, chileno nacionales, retornando por la costa patagónica al aprovechamiento hidromotriz y pesquero que dicha región caracteriza. Nos ocuparemos ahora de algunos aspectos exclusivamente nacionales de estos recursos, en los que sentimos inminente la necesidad de orientar soluciones adecuadas.

Para iniciar este capítulo debemos mantener nuestro pensamiento en la región patagónica, en donde la explotación de un recurso natural como es el petróleo plantea conflictos con la ganadería e incluso la agricultura, recursos éstos que por provenir de la actividad dirigida y consciente del hombre, podemos encuadrar en los que hemos calificado como culturales.

El conciliar los intereses del campesino trabajador de la tierra con los del minero, decidido a la destrucción de cuanto se oponga en su camino hacia las sustancias que yacen en el subsuelo, ha sido problema de todos los tiempos, pero sin lugar a dudas ha sido Francia la nación que más ardorosamente discutió las soluciones propuestas, en el comienzo del siglo XVIII, cuando imbuída del espíritu teórico y renovador de la Revolución Francesa, llevó al seno de la propia Asamblea General el enfrentamiento, y puso en boca de sus mejores tribunos los argumentos en favor y en contra del campesino y el minero.

No podía haber sucedido de otra manera, en el momento histórico que la república francesa recorría; preocupada como estaba por cumplir hasta el extremo los principios de libertad, igualdad y fraternidad, y fuertemente constituida en su estructura social por un campesinado celoso de los nuevos derechos que la evolución histórica empezaba a definir por vez primera. Estamos recién en los albores del industrialismo.

Le tocará más adelante a Napoleón ir señalando la prioridad de la minería por sobre las posibilidades de la agricultura y la ganadería. Es suya la proposición de reconocer en la mina descubierta una propiedad subterránea, independiente y distinta de la que existe delimitada sobre la superficie del terreno, y es a partir de ese postulado que las legislaciones mundiales,

incluido nuestro Código de Minería nacional, reconocen que en la célebre calificación jurídica de cosas principales y accesorias lo principal es la mina y lo accesorio es el suelo. Quedó con ello deslindado el conflicto de intereses existentes y destruido el concepto romano de propiedad, según el cual el derecho de dominio sobre los inmuebles comprende no sólo la propiedad del suelo, sino que se extiende ilimitadamente a toda su profundidad y al espacio aéreo sobre el suelo, a efectos de determinar lo cual corresponde prolongar imaginariamente las líneas perpendiculares de los límites fijos del terreno.

Nuestro Código Civil reproduce aún este principio, limitado por otra disposición que restringe su eficacia en lo que a las minas se refiere, a efectos de autorizar la supremacía que la minería había alcanzado. Los avances de la técnica y las necesidades del quehacer humano han impuesto nuevas limitaciones a esa norma general, la que enfrentada con la navegación aérea o las exigencias de la propiedad horizontal, pierde día a día su secular vigencia.

Pero la supremacía de la industria extractiva minera que hemos ligeramente esbozado no puede considerarse en grado tal que perjudique definitivamente el aprovechamiento de la superficie por parte de los propietarios del suelo. Se trata de fijar bases de una adecuada indemnización por los perjuicios causados en la superficie de los terrenos, o por las picadas que se abren, o por los animales que perecen o pierden la calidad de su lana en contacto con derrames de petróleo. Comparativamente, ése es un problema menor que una adecuada legislación puede resolver con facilidad. En nuestro país ha sido dictada recién este año la legislación destinada a solucionar los perjuicios económicos que la gestión normal de la explotación provoca, pese a que han sido importantes los quebrantos sufridos por los pobladores a consecuencia de trabajos petroleros realizados con descuido de las normas elementales de prudencia, cuya observancia evitaría muchos de los daños sufridos. Las sociedades rurales de la Patagonia han requerido en los últimos años de especial incremento de la explotación petrolera un mayor cuidado en el desenvolvimiento de la actividad, subrayando episodios reales que dan la pauta del conflicto. Un tanque australiano desagotado por necesidades de una perforación petrolera, sin conocimiento del dueño, provocó la falta de agua para consumo del ganado. Advertido el hecho por quienes habían producido el daño, echaron a andar el molino en momentos de producirse una fuerte ventisca. El equipo no sopor-

tó las condiciones tormentosas, y quedó por ello destruído, provocando así un doble perjuicio.

Este tipo de dificultades, felizmente no generalizado en la industria petrolífera, es, sin embargo, evitable si se adopta como recaudo la coordinación de actividades, se controla el comportamiento del personal y se adecúa un régimen conveniente de indemnizaciones.

Hemos afirmado, sin embargo, que estos perjuicios a la agricultura y ganadería son comparativamente problema menor, y lo hemos dicho porque ampliando el diafragma de nuestra visión y abandonando los perjuicios directos que sufren los terrenos por derrames de petróleo, acción de los perforadores y demás daños comentados, existen actividades industriales que provocan perjuicios realmente mayores que los que hasta aquí dejamos expuestos: son los que devienen de la contaminación de la atmósfera, provocada por las chimeneas de las fábricas.

La transformación industrial de las sustancias provoca en la generalidad de los procesos una serie aún no determinada de gases, que deben necesariamente descargarse en la atmósfera que nos rodea. Esta forma de inficción, acrecentada en los lugares de alta concentración industrial, provoca en los suelos vecinos una disminución en las condiciones de germinación, que puede incluso llegar a su total agotamiento. A este tipo de inficción suelen agregarse, además, efluentes residuales, que provenientes de idéntico origen inundan las canalizaciones, acequias y arroyos, aumentando el peligro que la contaminación de la atmósfera por sí representa.

La importancia del tema provocó en octubre del año pasado la reunión en Buenos Aires de la denominada Primera Conferencia Latinoamericana de Contaminación del Aire, la que se llevó a cabo con los auspicios del Instituto Nacional de Tecnología Industrial y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que se hizo presente interesada en resaltar los efectos nocivos que la contaminación produce en la población de este ámbito urbano que habitamos.

En dicha ocasión sostuvimos ante el sector jurídico de la Conferencia que estudiaba los aspectos legales de la contaminación, una ponencia también suscrita por los profesores Cano y Maciel, en la que se recomendaba que por los principios de interrelación que entre los recursos naturales y culturales existían, la legislación sobre contaminación debía dictarse constituyendo un todo orgánico con la referente al manejo de otros recursos, los que necesariamente se influyen recíprocamente.

Para que nuestra formulación tuviera posibilidades de éxito, en el ordenamiento legal argentino, hubimos de exponer en aquella oportunidad los inconvenientes que se oponían a nuestro deseo de una legislación común dentro del marco de los recursos naturales, indicando las posibles soluciones.

5. La principal objeción se encontraba en la organización federal que adopta la Constitución, la que impone un régimen de doble gobierno, el nacional y el de las provincias, a los que confiere distintas atribuciones en esta materia.

La intervención de la Nación en el terreno legislativo corresponde cuando el uso de la atmósfera efectuado desde un inmueble daña a personas determinadas. Sobre esta hipótesis debe ocuparse el Código Civil, que por imperio constitucional es dictado por el Congreso Nacional, pero cuando el daño se extiende al público, en forma indeterminada, su regulación corresponde al derecho administrativo, el que está reservado a la legislación provincial, no solamente en la formulación de normas, como también en la aplicación de ellas.

La circunstancia de que esta legislación administrativa — concretamente en el caso, Poder de Policía — esté reservado a las provincias, no excluye la posibilidad de que una ley federal se ocupe del tema. Para zanzar la dificultad constitucional existen varios sistemas, alguno de los cuales tienen tradición jurídica reconocida. En tal sentido, pudimos recordar las leyes de policía sanitaria animal y vegetal, sancionadas a principio de este siglo, conforme a las cuales, el Gobierno Federal puede legislar y aplicar su legislación en los casos en que afecten a dos o más provincias. Incluso cuando exista simplemente la posibilidad de que se extienda el perjuicio de un mal sanitario a más de una provincia, se ha considerado constitucional la intervención de la Nación. Tal sería el caso de plantearse en el llamado "Gran Buenos Aires" un problema interjurisdiccional, en el que se regularía por principios idénticos, el territorio de la Provincia de Buenos Aires con el de la Capital Federal.

Para quienes encuentran inconveniente una regulación de este tipo, recordamos que puede ponerse en práctica el sistema de acuerdos interjurisdiccionales denominados de "leyes convenios" actualmente utilizados en materia de vialidad y para la percepción de impuestos unificados. Conforme a estas ideas, el Congreso Nacional establece una normatividad de carácter general (ley-contrato) a la cual adhieren las provincias por leyes especiales de adhesión al contrato.

Estas dos clases de soluciones legales, con suficiente tradi-

ción en la Argentina, superan dificultades aparentes, manteniendo un respeto efectivo para el federalismo que tan celosamente institucionalizaron los constituyentes de 1853, constituyendo fórmulas convenientes para una futura realidad legislativa que reciba íntegramente la legislación general sobre recursos, hasta ahora insinuada y dispersa en un sinnúmero de disposiciones.

No podemos dejar de mencionar, como el más conveniente de todos los sistemas, el que debe su origen a la presentación de proyectos, suficientemente discutidos y avalados por la autoridad de los especialistas, los que en razón de su origen apolítico y su calidad indiscutida, son nacionalmente admitidos, imponiéndose su vigencia por la natural bondad de sus disposiciones. Este sistema es conocido con la designación de "ley uniforme".

Resuelto el problema de la distinta jurisdicción que se plantea dentro de nuestro país como consecuencia del régimen federal adoptado, sea por la adopción de leyes convenios, sea por una legislación de carácter federal que cubra los aspectos interprovinciales o internacionales, sea por la adopción de una ley uniforme preparada por especialistas, ya adoptadas por las provincias y la Nación, es evidente que una adecuada utilización de los recursos naturales debe resolver a más del problema constitucional, otros aspectos que complementan el carácter de interdependencia de los recursos naturales que hasta aquí hemos venido desarrollando.

6. Este otro tipo de problema al que nos referimos, debemos encuadrarlo en medio de un sinnúmero de factores determinantes, en el que no es dable desechar las razones de carácter político, entendida ésta en su correcta acepción de arte y ciencia del gobierno de la comunidad. Con tal advertencia, nos introducimos en las enfrentadas corrientes que tratan de decidir la conveniencia de una utilización inmediata de los recursos naturales o por el contrario establecer sobre los bienes útiles de la naturaleza un criterio conservacionista, que al limitar nuestras posibilidades actuales en el uso de los bienes, permitan una utilización racional a través del tiempo facilitando su utilización por futuras generaciones.

Estimo que esta dualidad es característica del espíritu humano de todos los tiempos. El criterio conservador se basa generalmente en el convencimiento de que el incremento futuro de población en el mundo, provocará una demanda tan sostenida de alimentos y bienes, que aun contando con la aplicación de nuevas técnicas a los antiguos procedimientos, la

posibilidad de supervivencia del género se verá afectada. Como consecuencia de ese fenómeno, toda medida que tienda a imponer un uso restricto y moderado de los bienes significará una posibilidad más en favor de la adecuada evolución del hombre sobre la tierra.

En oposición a tales conceptos, una teorización en apariencia más anárquica y desde luego mucho más esperanzadora, supone que la utilización de elementos aun no desconocidos o la simple aplicación de procesos y sistemas nuevos a industrias o actividades, provocarán el número de bienes que sean necesarios para enfrentar los requerimientos y necesidades del futuro.

Un ejemplo típico de la diferencia de criterio que puede mantenerse en estos casos, es el que ha producido la Argentina, en el campo del petróleo. Durante más de cincuenta años, desde el descubrimiento del petróleo hasta 1958, el Gobierno Nacional mantuvo una política de reserva de los yacimientos argentinos, permitiendo una explotación controlada que, en opinión de muchos, permitiría al país contar en caso de emergencia y en el futuro, de la casi totalidad de los yacimientos conocidos. En oposición a ese concepto, desde 1958 hasta este año, el Gobierno, a influjo de vientos difícilmente identificables, inauguró una era de actividad creciente para la riqueza petrolera, que se tradujo en la idea del abastecimiento, equivalente a usar todo el petróleo que necesitemos, y también produjo una expansión petrolera del país en el exterior mediante la ubicación de algunos excedentes que por motivos técnicos no podían tener como destino el mercado nacional.

El episodio del uso no conservacionista ha terminado precisamente en el año que corre, en sus aspectos exclusivamente políticos, pero el interrogante queda abierto en el campo técnico, a quien toca definir la conveniencia de una u otra orientación, por encima de los factores meramente circunstanciales.

Por nuestra parte, reconocemos sin embargo, que es poco lo que la técnica puede hacer para definir totalmente el interrogante. Las opiniones que conocemos, vertidas en oportunidad del sexto Congreso Mundial del Petróleo, celebrado en Alemania en junio del corriente año, por boca de uno de los magnates del petróleo, asegura el triunfo a la tesis optimista. Se basa la argumentación esencial, en el hecho —observado desde que el petróleo se convirtió en combustible de alguna importancia en el mundo— del aumento de reservas comprobadas en una proporción mucho mayor que el aumento de la

producción, el que necesariamente está determinado por la demanda del mercado. A ese punto de partida se suma el mejoramiento de los métodos de recuperación y la posibilidad mucho más lejana de echar mano a las reservas de arcillas petrolíferas y arenas asfálticas, tan pronto como las exigencias económicas permitan concretar en la práctica las experiencias ya iniciadas en este terreno. Obsérvese que en la opinión de los petroleros, no se trata de la sustitución futura de ese elemento del campo de la energía, sino que se asegura la existencia en el mismo, a despecho de la utilización de energía nuclear o del futuro que se auspicia para las otras formas de energía que se aplican o se están perfeccionando.

Manteniendo nuestro criterio equidistante en este terreno, creemos que las dos corrientes indicadas, conservacionista u optimista, tienen en los aspectos prácticos, motivos justificados de existencia. En el primer caso, por ejemplo, compartimos el deseo de que una política conservadorista guíe la gestión estatal en los lugares en que la naturaleza ha logrado mantener con mayor intensidad las características propias de su estado primitivo. Esta política debe necesariamente plasmar en las llamadas "reservas", institución que el derecho ha acogido por necesidad, construyéndola en los últimos tiempos sobre bases a veces contradictorias. Tales reservas pueden ser convenientes mientras los gobiernos orientan su acción y estudian las bases de futuros aprovechamientos, pero deben estar sometidas a normas que provoquen una efectiva programación en el uso de los recursos, en plazos razonables que no limiten las posibilidades de llevar a cabo otras actividades distintas de las que motivan la medida.

7. Vinculado directamente a la institución de las "reservas" debe estudiarse el régimen político jurídico a adoptar en lo que se refiere a la propiedad de los recursos o incluso a la simple concesión en uso a particulares o agencias estatales.

Un ejemplo de las dificultades que un ordenamiento poco adecuado puede producir, lo tenemos casualmente en nuestra ley de petróleo de 1935, la que reconocía a las provincias el carácter de propietarias de los yacimientos, pero este carácter quedaba destruido si la Nación imponía sobre esos mismos yacimientos una reserva. Desde ese momento, la provincia no podía explotar por sí misma u otorgar a particulares la explotación de sus minas de petróleo.

El ejemplo señalado basta para subrayar la necesidad de

coordinar de modo coherente el régimen de propiedad con el régimen de uso.

Sin embargo, fuerza es reconocer que en términos generales, los recursos naturales se están desplazando de la propiedad y dominio particular al dominio público, como consecuencia de lo cual, muchos de los elementos de propiedad particular, pueden por los nuevos ordenamientos, disponerse por ley en favor del Estado, el que luego los distribuye conforme a métodos adecuados.

La importancia de este desplazamiento, se advierte tan pronto como advertimos que las posibilidades de disposición o uso de los recursos están inmediatamente referidas a los principios de propiedad que sobre el mismo existan. Esta referencia, no por ser digna de Perogrullo, merece ser menos destacada.

La teoría capitalista acerca del uso de los bienes de la naturaleza, parte directamente del concepto de dominio. Si en nuestro régimen legal consideramos al agua estancada de pozo en el dominio de un particular es evidente que hemos decidido en principio, que su uso va a corresponderle. Esto porque el concepto de propiedad encierra directamente el principio de uso y goce de lo que se detenta en propiedad.

Para poder facilitar el uso de los recursos por terceras personas, se han aplicado de antiguo procedimientos especiales, tales como el retracto y la expropiación, mediante los cuales se sustituye la propiedad del particular por la del Estado. Al operarse ese cambio de dominio, el Derecho se hace presente para reglar otra forma de uso, atendiendo al beneficio conjunto colectivo y directo de toda la comunidad.

Cuando decimos que los recursos naturales se desplazan del dominio privado al dominio público, pensamos no sólo en las posibilidades de la expropiación individual, que equivale a decir pozo por pozo, uno a uno, sino en las declaraciones de carácter general que sobre determinados bienes pueden efectuarse. Un caso típico de lo que expresamos puede encontrarse en la ley de vialidad argentina, en la que con carácter general han sido expropiadas todas las canteras, a efectos de facilitar las obras viales. La autoridad administrativa, determina luego conforme a sus necesidades, la conveniencia de concretar en cada caso la expropiación decretada.

Fuera del procedimiento indicado, razones de política general siguen imponiendo otra forma de tránsito de bienes del sector exclusivo privado al dominio público. Tal el caso en

nuestro país de los vapores endógenos. Es sabido que estos vapores filtran libremente del subsuelo por su origen volcánico y tienen un alto contenido energético que en Italia y Canadá se aprovecha industrialmente. Por la importancia de esta clase de energía, el Gobierno Revolucionario decretó en 1957 que fuera incorporado al régimen del Código de Minería, lo que supone que los propietarios de inmuebles en cuyos terrenos se encontraban los geisers en cuestión, han perdido la propiedad de ellos, los que en la actualidad deben otorgarse en uso a quienes lo soliciten conforme a las disposiciones mineras.

Otras formas políticas han ido favoreciendo el uso cada vez más generalizado por parte de la comunidad, de bienes que pertenecían al dominio privado. En tal sentido es adecuado recordar que en el derecho Castellano las minas eran de propiedad exclusiva del rey. Las dificultades de la Corona para poder llevar adelante una explotación intensa de tales riquezas, obligaron a conceder los yacimientos a particulares, siempre y cuando éstos pagasen una regalía —vale decir una parte de los minerales extraídos— al Monarca, quien de ese modo se convertía en socio de las ganancias sin correr los riesgos y gastos del minero, manteniendo en salvo sus derechos de propiedad sobre los bienes.

En los tiempos modernos, al desaparecer el monarca, el Estado Constitucional mantuvo el principio de propiedad de las minas en su favor, pero desde la innovación de Napoleón que comentamos antes, se permitió al minero considerar suya la mina una vez que el órgano estatal acordaba entregársela. Este distinto enfoque tiene su fundamento en el distinto interés que va caracterizando al gobierno contemporáneo liberal. La Corona necesitaba dinero para sus arcas mientras que el Estado moderno prefiere desarrollar, a más de sus posibilidades financieras, sus recursos minerales, que estima en grado máximo, en atención a las necesidades de progreso en que se encuentra.