

Los Recursos Naturales

Concepto. Caracteres. Clasificaciones

Por Rafael Breide Obeid

I. El Concepto de los Recursos Naturales [arriba] -

Al empezar una exposición de las relaciones del Derecho con los bienes de la naturaleza, en lo que hace al doble aspecto de la conservación y del uso adecuado y racional de los mismos por el hombre, conviene encarar la espinosa dificultad de una definición o un concepto que ubique y delimite el objeto de nuestro estudio.

Como hipótesis de trabajo podemos partir de la definición más corriente según la cual los recursos naturales son aquellos bienes de la Naturaleza, no transformados aún por el hombre y que pueden serle útiles; es decir, proporcionarle algún provecho, beneficio o comodidad.

Al analizar la definición de los recursos naturales debemos hacerlo considerando sus tres aspectos principales:

1) El concepto de “recursos”. 2) La noción de “bienes de la Naturaleza” no transformados aún por el hombre. 3) La exigencia de la utilidad.

1) Recursos, en sentido amplio, son los elementos de los que dispone el hombre para satisfacer sus necesidades y suelen clasificarse en naturales, culturales y humanos.

2) Serían recursos naturales los que no han sido transformados por el quehacer humano; culturales los que provienen de la capacidad creadora del hombre; y humanos el hombre mismo.

3) La exigencia de utilidad establece una distinción entre los recursos, según la cual aquellos bienes de la Naturaleza que no representen un provecho o beneficio serían clasificados como indiferentes y excluidos de la consideración de los estudiosos y de la regulación jurídica.

Hasta aquí la exposición corriente del tema.

La definición que acabamos de exponer no nos parece adecuada por varias razones.

a) Es una definición proveniente de la Economía que parcializa el estudio de la Naturaleza que debe ser considerada como unidad.

Al reducir a la Naturaleza a un montón de objetos inventariables ignora la importantísima característica de la interdependencia de sus bienes, desconocimiento gravísimo que ha causado la mayor parte de las catástrofes ecológicas.

b) No nos parece atinada, tampoco, la clasificación de los recursos en naturales, culturales y humanos.

En primer lugar porque no se puede mediatizar al hombre como un recurso más, factible de ser regulado o manipulado. Así en una obra del Dr. E. Pigretti[1] referida a la política legal de los recursos naturales, se ponen de manifiesto las fallas de esta clasificación, mostrando la imposibilidad de ubicar al hombre como recurso aparte, así como tratar de encasillarlo dentro de cualquiera de los otros dos. También este mismo autor destaca la necesidad de crear una concepción más amplia que contemple la interrelación íntima que existe entre los recursos culturales y naturales. Nos advierte, además, del peligro que encierran los intentos legislativos que encuadran, en forma exclusiva, a los recursos naturales.

Como ejemplo de lo dicho y en una clara referencia a la gestión de la UNESCO para salvar los colosos de Abu Simbel, el citado autor concluyó diciendo:

“A ese derecho internacional debemos suministrar la primera norma que, en veloz revisión hemos aprendido: 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].

c) Y por último, la exigencia de la utilidad que distingue entre recursos naturales aprovechables e indiferentes, nos parece una nueva exclusión de aspectos de la Naturaleza.

Esta distinción tal vez pueda compaginarse con uno de los enfoques de nuestro estudio como es la exigencia del uso racional y adecuado de los bienes naturales; pero es insuficiente cuando hablamos, no ya de uso racional, sino de conservación y preservación de la Naturaleza, concepto más amplio que el anterior.

No queremos concluir el tema sin proponer una denominación que nos parece más acertada y que deberá reemplazar paulatinamente al antiguo concepto de “Recursos Naturales”.

La nueva denominación podría ser “Régimen Jurídico de la Naturaleza” o mejor aún “Derecho de la Naturaleza”, que es la que ha preferido últimamente la doctrina más avanzada.

Esta tiene la virtud de ubicar perfectamente el objeto de nuestro estudio que es la relación del hombre frente a la Creación y atendiendo a la unidad fundamental que tiene la Naturaleza. Mientras tanto usaremos cuando sea necesario la antigua denominación, dada la enorme difusión que ha tenido.

II. Los Caracteres comunes de los Recursos Naturales [arriba] -

El tema de los caracteres comunes a todos los recursos naturales es fundamental por cuanto de ellos surgen los principios jurídicos también comunes que nos permiten una regulación integrada.

1. La Opinión del Dr. Guillermo Cano

El fundador del Derecho de los Recursos Naturales señala las implicancias jurídicas de las leyes de la Naturaleza concernientes a los Recursos Naturales.[3]

Para el autor que citamos solo a partir de los años sesenta, juristas y legisladores han empezado a recoger en las reglas legales, las consecuencias de las leyes de la Naturaleza. Esto constituye una necesidad evidente; pues contribuye hacer a las leyes humanas más conformes con la realidad física que intentan regir, y, por tanto influye en su obediencia y eficacia.

Tres son las leyes de la Naturaleza, mencionadas por Cano, que presiden la existencia y evolución de los Recursos Naturales: a) Los Ciclos, b) La Interdependencia, c) La Entropía. Pero leamos al propio Cano:

a) Ciclos

Ciertas leyes de la Naturaleza -unas pocas de las cuales se mencionan en este estudio- al presidir la existencia y evolución de los recursos naturales, influyen también sobre el Hombre. Una consiste en que los recursos naturales cumplen, perennemente, ciclos, que una vez completados se reinician, y así sucesivamente. El que salta a primera vista es el ciclo hidrológico, durante el cual las aguas pasan sucesivamente de la condición de atmosféricas, a escurrir en la superficie, infiltrarse bajo la tierra, engrosar mares y lagos, para al evaporarse o ser evapotranspiradas, retornar a la atmósfera para reiniciar el ciclo. Cualquiera acción humana en una de las etapas del ciclo influye sobre éste, a veces benéficamente (desde el punto de vista humano) y otras perjudicialmente. Cuando, como es usual, las leyes humanas reglan el uso de las aguas separadamente para las distintas etapas del ciclo (superficiales, marítimas, subterráneas), ignorando que lo cumplen, olvidan

también que el uso de las aguas en una etapa del ciclo influye sobre las demás, y pierden eficiencia.

Los ciclos biológicos son más complejos e incluyen a la atmósfera y también a las aguas. La cadena empieza por las plantas, que sirven de alimento al Hombre y a los animales, y algunos de estos al Hombre. La muerte de los seres vivos (plantas, animales y hombres) devuelve, al producirse su descomposición, por obra de otros seres vivos (bacterias, fermentos), sustancias minerales - y también vivas - a la tierra y a la atmósfera, y el ciclo se reinicia. Así se configuran los ecosistemas. Estos están constituidos por una comunidad biótica, además del Hombre suele interrumpir tales ciclos (eliminando alguno de sus elementos) y alterar los ecosistemas. Las leyes humanas pueden y deben regular tales acciones, como efectivamente lo están haciendo unos pocos países en las últimas décadas. La prohibición de uso del DDT, por ejemplo, tiene ese alcance. Las leyes humanas tienden a conservar los recursos genéticos, también lo tienen.

El ciclo de la litósfera es muchísimo más lento. Insume tiempos geológicos, pero también es influible por el Hombre. La erosión suele ser acelerada por acción humana. La chatarra que vuelve a incorporarse a la tierra o que puede ser reutilizada, constituye una manera de reanudar el ciclo. Algunas leyes humanas hacen obligatorio el reciclaje o reuso de los minerales, y otras procuran controlar la erosión.

Que ciertos depósitos minerales (yacimientos de petróleo o gas, o de minerales) constituyen una unidad geológica, es también una realidad física, que las leyes humanas ignoran a veces. Varias de ellas actualmente la reconocen procurando que sea respetada” (G.J.Cano, “La institución de la unidad geológica en el Código de Minería” en la Ley, T.142, p.773. Buenos Aires, 1971)

b) La Interdependencia

Gifford Pinchot descubrió la ley natural de la interdependencia entre las diferentes especies de recursos naturales. Nada nuevo pudo agregar aquí al respecto, a no ser la afirmación de que no solamente las diferentes especies o categorías de recursos naturales interaccionan entre sí, sino que también lo hacen los distintos usos que el Hombre hace de cada recurso (por ejemplo: uso agrícola de agua vs.uso hidroeléctrico). Es claro que esa interdependencia es más notoria entre ciertas categorías de recursos (agua, atmósfera, tierra, flora y fauna, es decir los renovables) en las que dos de ellos - agua y atmósfera - son los factores vinculantes y los principales vehículos de la interdependencia. Esto, debido a su fluidez y movilidad, que les hace servir de elementos de contacto con los demás recursos naturales, en el ámbito geográfico internacional.

Sin embargo, el uso humano de los demás recursos (los no renovables) también influye sobre los renovables, y las leyes humanas están comenzando a tomar cuenta de ello. Por ejemplo, cuando regulan el uso de aguas en explotaciones mineras, en interés de la agricultura.

El ambiente humano está integrado por elementos o factores ambientales. Uno de estos lo constituyen los recursos naturales, aunque hay factores ambientales distintos y ajenos a los recursos naturales (ruido, basuras, asentamientos humanos, etc.). También es una ley de la Naturaleza que los elementos ambientales se influyan recíprocamente. Así, la acumulación de basuras deteriora el suelo, las aguas y la atmósfera. El ruido influye en la procreación de los pájaros, hecho del cual se cargo la reglamentación francesa.

c) La Entropía.

La segunda ley de la termodinámica, la ley de la entropía, preside también tanto los ciclos naturales, como la acción y la vida humanas, pues se refiere a la energía. Esta es la fuente de toda forma de vida, y está presente en el desarrollo de toda actividad. La energía solar, a través de la fotosíntesis producida por los vegetales, es el origen y fuente alimenticia de la vida. Pero según la ley de la entropía, todo uso de energía degrada a ésta a una calidad inferior. Y, a la vez, produce desorden, que conduce - a través de millones de siglos - al caos final. Las leyes humanas, al regular el uso de la energía, pueden retardar - pero no impedir - ese caos, y también la degradación energética (por ejemplo: uso de bomba "limpia" vs. Uso de bomba radioactiva; uso de energía hidroeléctrica vs uso de energía térmica).

2. Los caracteres de los Recursos Naturales para Eduardo Pigretti.

Los bienes de la Naturaleza tienen dos caracteres especiales que debemos considerar: la resistencia y la interdependencia.

a) La resistencia a su uso. La resistencia es la que oponen a las fuerzas naturales que deben ser vencidas por el hombre cuando quiere usar de la Naturaleza en provecho propio. Vale decir que la utilización de los recursos por el hombre requiere el esfuerzo de éste.

b) La interdependencia es la relación que tienen todos los recursos entre sí y que muestran claramente el equilibrio y la armonía que reina en la Naturaleza.

3. Nuestra opinión Caracteres comunes de los Bienes de la Naturaleza y su influencia en los Principios del Derecho de los Recursos Naturales

Todos los bienes de la naturaleza tienen unos caracteres comunes de los cuales surgen los principios jurídicos también comunes para una regulación conjunta de los Recursos Naturales. Ellos son:

a) La Necesidad: Los bienes de la naturaleza son necesarios, indispensables, para la vida del hombre sobre el planeta. Efectivamente el hombre no puede vivir sin utilizar el oxígeno, el agua, el suelo, y los alimentos que provienen de la naturaleza. De este carácter común surge el Derecho que tiene todo hombre al uso de los bienes naturales para su subsistencia.. Este

el el principal derecho económico y regula todos los demás que derivan de él. El Derecho al uso de los bienes exteriores para subsistir es el Derecho Natural, Primario, Absoluto.

b) Espacialidad y cantidad: En el momento de hacer efectivo este Derecho al uso de los recursos naturales, surgen distintos problemas: algunos se consumen con el uso, e implican la exclusión del resto de los hombres, otros pueden ser utilizados en común. Por tanto, se debe asignar a cada pueblo, o nación un ámbito y a cada hombre una cantidad de recursos. Esta utilización de los recursos no sólo supone asignar una cantidad de agua, de suelo, lo que implica un vínculo de cada pueblo u hombre con la naturaleza; sino que este vínculo puede tener mayor o menor fortaleza jurídica.

Veamos estos Derechos Derivados:

- El Derecho a la Soberanía sobre un territorio y sus recursos naturales que tiene una Nación. La Nación, es por ello, la propietaria originaria de los Recursos de sus espacios terrestres, marítimos y fluviales y aéreos con todos los bienes naturales que contienen. La nación ejerce el dominio originario y supereminente de los recursos y esta soberanía sobre sus recursos naturales es la base de una economía de orden natural y nos plantea asimismo, el problema de los Recursos Naturales Nacionales, Internacionales y compartidos y el modo de conceder los derechos sobre los recursos a cada hombre que habita en un territorio.

- El Ordenamiento Territorial.

- Las reservas de áreas y recursos naturales que se excluyen de su explotación.

- El Derecho de Propiedad Privada. que es un Derecho Natural Secundario de cada hombre como forma más efectiva de hacer valer el Derecho al Uso de los bienes para subsistir. Vinculados a la cantidad de recursos que se asigna a cada persona y al fuerte vínculo del Derecho de Propiedad están instituciones como Unidad Económica, Pertenencia minera, etc.

- La Concesión administrativa

- El Permiso de uso.

- Los derechos de usufructo, uso y goce que otorgan los particulares sobre los recursos que les son propios.

c) La Temporalidad: Todos los bienes de la naturaleza están sujetos al movimiento según una idea de antes y después, es decir, a la creación del tiempo. Entendemos el movimiento relacionado con el tiempo de la forma más amplia como cambio sustancial (generación y corrupción), cambio cualitativo (alteración), cambio cuantitativo (aumento y disminución) y

cambio de lugar (traslación). Esto debe ser tenido en cuenta para una utilización racional y equitativa:

- Los tiempos de crecimiento y reproducción de la flora y la fauna, recursos renovables, deben ser usados teniendo en cuenta los tiempos de su crecimiento y reproducción (Leyes de veda de la caza, Leyes de preservación de la Riqueza Forestal etc.) Vinculado con el tiempo están asimismo los ciclos:

- Ciclo Agrario que debe ser respetado por las leyes de arrendamiento y otros contratos agrarios.

- Ciclo Hidrológico: Evaporación precipitación y escurrimiento de las aguas. El régimen natural de los ríos y de los mares que deben ser respetados por las obras humanas.

d) Unidad: Carácter trascendental de todos los seres. Los recursos naturales tiene múltiples usos por ejemplo, el agua tiene los siguientes usos: de bebida humana, uso pecuario, riego, navegación, energético, medio de la flora acuática, medio de la fauna piscícola, etc. El hecho de que cada uso de un mismo recurso caiga bajo distintas autoridades internacionales, nacionales, provinciales, municipales, sirve para un deterioro anárquico del recurso. El principio jurídico de administración del recurso es el de la Integridad en el manejo de cada Recurso.

e) La Relación o Interdependencia. Los recursos según hemos visto no se encuentran aislados. El recurso árbol no es independiente de suelo, del agua, del aire y así cada uno. El hecho de la interdependencia es el motivo fundamental de las reflexiones de Guillermo Cano y Eduardo Pigretti para promover el tratamiento conjunto de la legislación sobre la Naturaleza. Es la antigua categoría aristotélica de la Relación. El interés supremo de cada realidad y de la realidad total radica en la armonía equilibrada de todos que implica respeto a un orden y adaptación al todo. Armonía, equilibrio, respeto, adaptación no son cosas sino relaciones entre ellas. El Orden es real, la realidad del orden implica la realidad de la Relación. El principio jurídico que surge de este carácter de relación es el de la Integralidad en el uso de los Recursos. No solo la integridad de usos de un recurso sino la Integralidad en el uso de los recursos naturales por lo cual la utilización de los mismos debe ser múltiple, armónica y coordinada.

f) El esfuerzo humano que exige la utilización de los recursos. El uso de lo Recursos requiere el esfuerzo de adaptación. Ya que debemos hacer ese esfuerzo tenemos el derecho a hacerlo. Ese derecho es Derecho - Deber. Cuando el trabajo no lo hacemos directamente sino utilizando la fuerza de otros recursos es el Derecho de la Energía.

g) Riesgo: El riesgo es otro carácter común a la utilización de cualquier recurso por el hombre. Hay así riesgo agrario, riesgo minero, riesgo petrolero, riesgo nuclear, riesgo marítimo. Múltiples son las respuestas jurídicas al hecho del Riesgo pero la más característica es el Seguro. Otros son por ejemplo: la legislación sobre salvaguardias en materia nuclear.

Concluido el tema de los caracteres comunes a todos los Recursos Naturales que nos darán la base para un Teoría General de Derecho sobre la Naturaleza corresponde entrar en el tema de las Clasificaciones que abran el camino a su tratamiento particular que será motivo de un futuro artículo.