

PROSPECCION Y CATEO DE MINERALES NUCLEARES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ARGENTINO

Dr. CARLOS DIEGO PINCOLINI
Adscripto a la Cátedra de Derecho
Minero

I – Encuadramiento del tema:

Desde el comienzo mismo, la era nuclear ha estado signada por características especiales. Los descubrimientos de principios de siglo de los célebres Curie, pasando por las experiencias de Hanns, Rutherford, Fermi, Strassman, Sajarov y otros científicos que no es el caso señalar, demostraron que la humanidad se encontraba en los albores de una nueva era. Era de bienestar y progreso o de caos y destrucción. Las posibilidades que nacían, y que nacen a diario de la explotación de los minerales nucleares, ha llevado a los gobiernos de las distintas naciones a tomar recaudos especiales que lindan ya con la prudencia —y por ende propenden a un sistema de defensa general — ya con el riesgo de las nuevas experimentaciones, vinculándose así con la sistemática general del funcionamiento institucional de los países. Vemos entonces que "Desde el comienzo, la energía atómica estuvo directamente vinculada a la seguridad del Estado, y esa vinculación habría de perpetuarse en ciertas legislaciones. Todas ellas establecen de alguna manera la dependencia directa del jefe de Estado... como la Comisión Atómica de los EE.UU., como el Ministerio de la Energía Atómica y de las Aguas de Alemania, como la Comisión del Reino Unido, etc., y ni hablar de las comisiones de la URSS" ¹.

Siendo así, teniendo en cuenta esta característica esencial de la explotación y aprovechamiento de la energía nuclear, por decreto del 6 de

1 MARTINEZ FAVINI, Jorge, Temas Jurídico-económicos de la energía atómica, en "Informe sobre Energía", Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1966, pág. 87.

octubre de 1955, se reorganizó en nuestro país la Comisión Nacional de Energía Atómica, creada en 1950. Se designa al presidente del organismo más cinco miembros del Directorio, y lo que interesa a nuestro punto de vista, fijó a dichos miembros la obligación de elaborar las bases de un decreto-ley que rigiera el funcionamiento de la misma Comisión. En cumplimiento de dicho mandato, elevaron en agosto de 1956 al P.E. el proyecto indicado al que agregaron otro sobre —según fue llamado— "Régimen de los minerales y elementos nucleares". Ambos proyectos fueron sancionados por el gobierno de facto con algunas modificaciones y con los números con que actualmente se los conoce: 22498/56 y 22477/56, respectivamente.

En relación con el tema que nos incumbe en el presente, interesa en particular el segundo de los cuerpos señalados, esto es el Decreto-ley 22477/56. Considerando que era "necesario arbitrar los recursos legales tendientes a hacer factible la aplicación práctica de dicho decreto-ley N° 22477/56 ², con fecha 23 de mayo de 1957 se sancionó el Decreto número 5423/57 reglamentario de aquél. Consecuentemente conjugaremos ambos cuerpos en el tratamiento del presente trabajo. Antes de pasar al segundo tema del presente ensayo, debemos recordar que el régimen de los minerales y elementos nucleares ha sido incorporado como apéndice al Código de Minería de la Nación. (Art. 29 Decreto-ley 22477/56). En lo sucesivo, al referirnos a estos cuerpos legales, lo haremos denominándoles "el Decreto" y "la Reglamentación".

II — El por qué de una legislación particular:

Al entrar en el análisis de los decretos sobre minerales nucleares, surge al estudioso un primer interrogante: ¿por qué una legislación particular? ¿Acaso no hubiera bastado el sistema a que propendió la Ley 14328 de 1954 que incluyó el uranio y el torio en los minerales de primera categoría? La respuesta aún siendo desde el punto de vista jurídico de difícil fundamentación, encuentra su justificativo en consideraciones de orden estratégico. Los considerandos del Decreto nos eximen de mayores comentarios al respecto. Efectivamente, de ellos podemos extraer las razones esenciales por las que ha sido necesario la creación de un capítulo especial en la estructura jurídico-minera argentina. A saber: "el desarrollo industrial de nuestro país está actualmente limitado a causa de su gran déficit de energía; ...esta situación tiende a agravarse por el crecimiento progresivo de las necesidades; ...el porvenir inmediato depende de la posibilidad de explotar, además de las usuales, otras fuentes de energía, como lo es la energía nuclear, que puede extraerse de ciertos elementos

2 Considerando Decreto N° 5423/57.

químicos denominados por ello genéricamente "combustibles nucleares"; ...éstos no se ofrecen libremente en el mercado internacional, por cuya causa cada país deberá obtenerlos fundamentalmente de sus propias fuentes naturales; ...el costo de energía producida mediante combustibles nucleares disminuye progresivamente con los sucesivos perfeccionamientos técnicos y se presume que podrá, a plazo breve, competir con toda otra disponible; ...que es conveniente intensificar la obtención de combustibles nucleares, a fin de acumularlos en cantidad suficiente para utilizarlos cuando sea oportuno; ...los peligros que presenta la manipulación de elementos nucleares y la necesidad de su conservación y custodia, dado que su pérdida afectaría primordiales intereses nacionales, siendo también preciso asegurar su utilización con el máximo de rendimiento, obligan a crear respecto a los minerales de donde provienen o que originen dichos elementos nucleares, un régimen legal diverso del que para las demás sustancias estatuye el Código de Minería y un régimen de comercialización diferente del que aplica a los combustibles químicos"³.

Aparte de ello encontramos otros fundamentos de orden político... "Los elementos del Derecho Nuclear lo configuran como un derecho esencialmente internacional. Por un lado, la magnitud de las inversiones, la interdependencia de la técnica, la carencia de la industria que debe complementarse con industrias de otros países, y la diversidad de capacidades de producción de minerales destinados a transformarse en elementos combustibles" ..."el rasgo distintivo del Derecho Nuclear, lo que le da el carácter de internacional, es la naturaleza del riesgo... el riesgo nuclear y el Derecho Nuclear que son interpretados en función de factores políticos o económicos"⁴.

Al estudiar el Derecho Minero, lo hemos caracterizado como una legislación especialmente dictada para una industria: la minera. Esto sin lugar a dudas lo distingue de otras ramas de la Ciencia Jurídica tales como la Civil, Penal, etc. En idéntico sentido, afirmamos que la legislación sobre minerales nucleares ha sido elaborada en todos los países con el manifiesto propósito de ser aplicada al desarrollo y aprovechamiento de la energía nuclear a distintos niveles. Pero si bien encontramos en esta última afirmación una similitud con el Derecho Minero —del cual en definitiva el Derecho Nuclear es parte integrante— por las razones más arriba detalladas, se ha hecho necesario la elaboración de un régimen especial. Consecuentemente, se justifica la creación de un régimen especial de minerales nucleares en el contexto jurídico minero argentino.

3 Considerandos Decreto-ley 22477/56.

4 ZALDIVAR, Enrique, "Breve reseña de la legislación sobre energía atómica y del proyecto de nueva ley de elementos nucleares" en Informe sobre Energía, op. cit., pág. 84 y 85.

III – A propósito de la intervención del Estado:

Uno de los puntos neurálgicos en materia de Derecho Minero lo constituye las relaciones entre el Estado- como poder soberano, y los particulares en su calidad de ciudadanos de toda nación. Este tema se encuentra necesariamente vinculado con el del dominio originario de las minas. Sin entrar a analizar las distintas teorías al respecto –que ya Joaquín V. González ha explicitado con su reconocida solvencia intelectual⁵– podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que también es de la esencia del Derecho Nuclear el tratamiento a darse a las relaciones entre el Estado y los particulares. Al respecto son útiles las conclusiones del Dr. Enrique Zaldívar... "pueden agruparse en la siguiente forma los sistemas legales a seguirse en materia de energía nuclear: 1º El que autoriza la libertad total de exploración, explotación. Este sistema se rechazó ... en el Decreto. 2º El que prescribe la nacionalización absoluta, siendo de exclusiva realización por el Estado todas las fases de la minería e industrialización... 3º Otros sistemas adoptan un sistema intermedio, que podría resumirse así: libertad en la exploración, en la explotación y en ciertas etapas de la comercialización, pero con el Estado como único comprador... 4º Un último sistema es el que divide claramente dos situaciones: a) las minas y los minerales nucleares son propiedad exclusiva e inalienable de la Nación; b) la explotación de las primeras e industrialización de los segundos es llevado a cabo por particulares mediante contratos con el Estado"⁶. "Como observa Regis Jolivet, la propiedad pública que es muy extensa (bosques, municipales, terrenos comunales, y edificios públicos, etc.), bajo muchos títulos es una realidad y como tal favorable al control de las industrias claves, favorable al bien común... y, además, parece normal que el Estado se reserve el control de las industrias claves y de los grandes medios de producción y de crédito (metalurgia, minas, transporte, transmisiones, bancos) que dan un poder económico tan inmenso que, puestos sin límites ni reservas en manos de las personas privadas, podría llegar a ser un peligro para el bien común"⁷. Pues nada más relacionado con la energía atómica, cuyas potencialidades no han sido aún develadas totalmente.

IV – Vigencia del Código de Minería:

Según hemos referido en el capítulo anterior, los minerales y elemen-

5 GONZALEZ, Joaquín V., Obras completas, Tomo IV, págs. 317 a 387.

6 ZALDIVAR, Enrique, La legislación argentina sobre energía atómica, Revista La Ley, Tº 87, pág. 954.

7 JOLIVET, Regis, cit., por DIAZ ARAUJO, Edgardo, en Sobre la posibilidad de una fundamentación doctrinaria de la propiedad estatal de los yacimientos mineros, Idearium, revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza, Nº 1.

tos nucleares se rigen por un régimen especial incorporado por el Decreto-ley 22477/56. Cabe entonces preguntarnos qué rol se le ha asignado al Código de Minería. La contestación la encontramos a través de distintos artículos del Decreto. El principio general está contemplado en la Sección II, art. 2 que prescribe: "Régimen legal. El régimen legal de los elementos y minerales nucleares, así como el de los yacimientos y las minas que los contengan, será el indicado en el presente decreto-ley, aplicándose supletoriamente las disposiciones del Código de Minería y la ley N° 10273, para las sustancias de primera categoría".

Consecuentemente, de la lectura del art. 2 transcripto ut-supra, concluimos diciendo que la manera o modo cómo se vincula el Código de Minería con el Decreto, será motivo de estudio o análisis en cada una de las distintas etapas comprendidas: búsqueda, descubrimiento, explotación y comercialización de los minerales nucleares.

En el presente trabajo haremos referencia al primero de los temas señalados, con especial dedicación al sub-tema "cateo nuclear", refiriéndonos a la "prospección nuclear" exclusivamente cuando las circunstancias lo requieran.

V – Búsqueda de minerales nucleares. Aspectos:

La búsqueda de minerales nucleares comprende en nuestro ordenamiento legal, dos tipos diferentes de actividades: la prospección nuclear y el cateo nuclear. En el Cap. I del Decreto llamado "Definiciones" se especifica en qué consiste cada uno de ellos, a saber:

Prospección nuclear: conjunto de operaciones que tienen por objeto la búsqueda de minerales nucleares y que no requieren perforaciones ni remociones apreciables del terreno.

Cateo nuclear: conjunto de operaciones que tienen por finalidad la búsqueda de minerales nucleares y que requieren perforaciones o remociones apreciables del terreno.

Aun cuando pueda llamar la atención del estudioso del derecho, este sistema de definiciones no es extraño a la legislación específica en materias de derecho nuclear. Así, en la legislación comparada encontramos distintos países que han seguido esta metodología. La Ley Española N° 25/1964 del 29 de abril de 1964 sobre Energía Nuclear, contempla una serie de definiciones en el capítulo 1° titulado precisamente "Objetos y definiciones" (art. 2°). También la "Ley Federal Suiza sobre la utilización pacíficas de la energía atómica y protección contra radiaciones ionizantes" del 23 de diciembre de 1959; el capítulo Primero de esta ley se titula "Definiciones y medidas de protección". A su vez el inc. 3° del art. 1° establece: "El Consejo Federal podrá definir por orden las nociones de combustible nuclear y de residuos, así como otras nociones o conceptos empleados en

la presente ley". La Ley de Energía Atómica de EE. UU. de Norte América (año 1964), trata las "Definiciones" en el Capítulo 2°. Igualmente adopta este sistema de Ley para reglamentar la energía atómica en Gran Bretaña, ley del 6 de noviembre de 1946. Idem la Ley Italiana sobre empleo pacífico de la energía atómica del 31 de Diciembre de 1962; el capítulo 1° se titula "Definiciones".

Por las referencias hechas de la legislación comparada, vemos entonces que no son ajenas las definiciones a esta sección del Derecho. Retornando al tema de la búsqueda de minerales nucleares, podemos resumir las diferencias entre cateo y prospección (nucleares) de la siguiente forma:

- a) en cuanto al título habilitante: la prospección nuclear no requiere título habilitante, es una actividad de hecho; el cateo nuclear requiere título habilitante según se verá.
- b) en cuanto a la posibilidad de efectuar una y otra actividad, la prospección en principio es libre en el sentido de que cualquier persona puede realizarla. Una persona resulta ser prospector por la simple actividad de búsqueda de minerales nucleares. En cambio el cateo requiere título habilitante para realizar esa búsqueda.
- c) en cuanto a la capacidad: la prospección no requiere de quien la realiza exigencia alguna en cuanto a su calidad personal. Esto es sólo en principio, pues en caso de que a una persona se le impida prospectar en terrenos privados, deberá solicitar un auxilio especial que le concede la fuerza pública; para gozar de esta facultad, el prospector deberá acreditar su identidad y acompañar certificado de buena conducta. Pero no entraremos en más detalles en cuanto a esta posibilidad que puede darse en la prospección. Recordemos por ahora, que para ser prospector sólo se requiere "buscar mineral nuclear". Es una actividad de hecho, no hay ninguna otra exigencia. En cambio en el cateo, el interesado deberá cumplimentar los recaudos exigidos expresamente por la Ley. Veremos que el Decreto remite en este punto a los principios del cateo común legislado en el Código de Minería.

Estas son, en líneas generales y desde el punto de vista jurídico, las diferencias entre una y otra institución de la búsqueda de minerales nucleares.

Efectuada esta aclaración de carácter previo, pasaremos a continuación al tratamiento del cateo nuclear tal como aparece legislado en el Decreto y la Reglamentación.

VI – Cateo nuclear (Decreto 22477/56) y su vinculación con el cateo legislado en el Código de Minería:

El principio general aparece en el Decreto (art. 11): "El cateo nuclear

se registrá por las disposiciones del Título III, Sección I, párrafos I y II del Código de Minería, con las siguientes modificaciones:..."

Es decir que remite a las normas y principios del Código de Minería en cuanto a "Derecho de exploración, y a las limitaciones del derecho de cateo". Entonces en líneas generales no es distinto el cateo regulado en uno y otro caso. Pero veremos las diferencias —que por cierto las hay, y muy importantes— en ambos supuestos. A efectos de lograr una más adecuada sistematización veremos en primer término las similitudes para remarcar luego los puntos de diferenciación.

A) No existen diferencias en cuanto al procedimiento para la obtención del permiso; en ambos casos debe presentarse escrito de petición de permiso, realizar la publicación de los edictos, etc. La capacidad para ser titular de permiso de cateo en ambos supuestos es idéntica.

B) En cuanto a las diferencias:

- 1) En el Código de Minería el titular de un permiso de cateo puede impedir —y tiene derecho para evitar— la prospección libre en el perímetro acordado. En cambio en el régimen del Decreto, se podrán realizar trabajos de prospección en terrenos en los que se haya otorgado un permiso de cateo nuclear, pero el prospector nunca podrá arrimar sus tareas de búsqueda a una distancia menor de los 300 metros de cada trabajo de cateo nuclear. (Decreto 22477/56, art. 11, inc. a).
- 2) En el Código, en el supuesto de que el prospector realice algún descubrimiento en la zona acordada al permiso de cateo, beneficiará al cateador. No se le acuerda derecho alguno ya que en principio ha carecido de facultades para realizar tareas de búsqueda en esa zona. En cambio, un prospector de **minerales nucleares** hará suyos los derechos acordados al descubridor, aunque el hallazgo de estos minerales se realice en el perímetro acordado al permiso de cateo nuclear. La única limitación es que no se superponga ese descubrimiento con los 300 metros de radio de cada trabajo de cateo nuclear; en este supuesto si el prospector hallare mineral nuclear beneficiará al cateador nuclear".
- 3) En los casos de otorgamiento de un permiso de cateo nuclear, no son aplicables las disposiciones de los arts. 29 y 38 del Código de Minería que hacen referencia al trabajo formal, y a la facultad del explorador de hacer suyos los minerales extraídos de las calicatas, respectivamente.
- 4) La autoridad minera debe acordar siempre preferencia a los cateos de carácter nuclear. Es decir que en el supuesto de que se pre-

senten simultáneamente solicitudes de cateo para minerales nucleares y para no nucleares, si es sobre el mismo terreno la autoridad minera deberá acordar preferencia a la primera. El fundamento lo hallamos en el carácter de utilidad pública que tiene el cateo nuclear respecto a cualquier otro. (Art. 6 del Decreto).

- 5) En el régimen del Código de Minería, producida la caducidad del permiso de cateo, cualquier persona puede solicitarlo como libre. En la misma hipótesis, producida la caducidad de un permiso de cateo nuclear quedará automáticamente como titular del mismo la Comisión. (Art. 11, inc. 5° del Decreto).
- 6) Siendo la Comisión de Energía Atómica titular de un permiso de cateo, no rigen respecto de ella las limitaciones establecidas en el Código en cuanto al espacio y al tiempo. (Arts. 27 y 28 del Código de Minas, y 11 inc. 6° del Decreto).

En líneas generales las vistas son las diferencias fundamentales entre uno y otro cateo. Deberá tenerse siempre presente que para todos aquellos casos no previstos expresamente en la legislación sobre minerales nucleares, el Código de Minería "actuará" como Código de fondo.

VII – Derechos del descubridor de minerales nucleares en el Decreto-ley 22477/56:

Distintas clases de incentivos en cada caso particular acuerda el sistema del Decreto a la búsqueda de minerales nucleares. A saber:

El art. 14 del Decreto establece "El descubridor de un yacimiento nuclear registrado gozará de los siguientes derechos:...". Recordemos que en nuestra legislación, el nacimiento o la existencia del bien "mina nuclear", queda supeditada a la procedencia del registro. Este será ordenado una vez que sea verificado el yacimiento o depósito en general de mineral o material nuclear, y cumplimentadas las exigencias del Reglamento (Decreto 5423/57), en cuanto a contenido de uranio metálico y ley media del mineral (no menos de 5 Tn., y ley no inferior al 0,1%). Verificadas estas exigencias, la Comisión ordenará registrar el yacimiento. Así nacerá el bien jurídico "mina nuclear", junto con los derechos acordados al descubridor. Por ende, no es lo mismo el descubrimiento de un yacimiento nuclear y el de una mina nuclear. Es a este último al que la ley reconoce los derechos del art. 14, a saber:

- 1° – Gratificación en dinero. Al respecto, el Reglamento en su art. 39 establece una escala de montos que se incrementan en la medida en que el descubrimiento más alejado se encuentre de otros anteriores. Originariamente la recompensa ascendía a la suma de m\$n. 50.000,00.

- 2° – La explotación en las condiciones que por contrato la Comisión establezca, y de acuerdo con las pautas de la Reglamentación respectiva. El principio general está contenido en el art. 16 del Decreto que faculta a los particulares a explotar los yacimientos con arreglo a contratos a celebrarse con la Comisión. Para esto, es menester suscribir previamente un Convenio con la provincia en la cual se encuentra la mina a explotar. (Arts. 2342 del Código Civil, 7 del Código de Minería y 6 del Decreto-ley 22477/56).
- 3° – Una participación en el producido del yacimiento. El art. 41 del Reglamento fija esa participación en un 5% del valor de los minerales nucleares obtenidos que sean susceptibles de aprovechamiento económico. El art. 42 del Reglamento obliga a la Comisión a determinar **anualmente** los precios de los minerales nucleares "de acuerdo con los que rijan en los otros países"...
- 4° – Puede ocurrir que la Comisión decida la RESERVA del yacimiento. Esta facultad le es acordada –según lo dispone el art. 13 del decreto– cuando con motivo de la exploración se considere que el yacimiento no resulta económicamente explotable, pero que por sus características generales puede llegar a serlo en un futuro próximo. En este supuesto el descubridor convendrá con la Comisión en conservar los derechos a la explotación y a la participación en el producido del yacimiento, o a recibir una indemnización a cambio de la renuncia a los mismos derechos (art. 14 del Decreto). La indemnización que corresponderá por esa renuncia –art. 43 de la Reglamentación–, equivaldrá "al importe percibido en concepto de gratificación como descubridor".
I ;
- 5° – En caso de que la Comisión decida la explotación, deberá celebrar contratos con los particulares, previo Convenio con la Provincia donde se encuentre el yacimiento (art. 17 del Decreto).
- 6° – Una hipótesis distinta se presenta en los supuestos contemplados en el art. 22 del Decreto: cuando se descubran minerales nucleares en minas ya concedidas para otra explotación, la Comisión podrá optar por alguna de las siguientes vías: o la continuación de los trabajos dados a cargo del concesionario, entregando los minerales nucleares a la Comisión a medida que fueran extrayéndose. O la explotación simultánea por parte de la Comisión y del concesionario. O la entrega a la Comisión de los productos de propiedad del concesionario a un precio a convenirse. O la expropiación de la mina, es decir de todos aquellos minerales que no son nucleares, ya que según hemos visto,

éstos no le corresponden en propiedad al descubridor. En este último caso, se aplicarán las disposiciones vigentes en materia de expropiaciones. Incluimos estos últimos en lo que hemos llamado "derechos del descubridor", porque aún cuando sea privado de la mina a resultas de la expropiación, se supone que nunca resultará perjudicado, pudiendo exigir en cada caso concreto los beneficios que se le acuerdan.

VIII – El régimen del Decreto-Ley 22477/56 en lo atinente a la búsqueda de minerales nucleares, y su evaluación a la luz de los resultados obtenidos:

Habiendo examinado precedentemente los aspectos técnicos y jurídicos de la búsqueda de minerales nucleares –con especial referencia al cateo nuclear– procuraremos ahora determinar si en la práctica ha brindado resultados satisfactorios.

La estructura del Decreto, parte de un a priori que es menester no olvidar al enfocar cualquier tema vinculado al desarrollo de la energía atómica en Argentina: la intervención del Estado a través de la Comisión Nacional de Energía Atómica, que viene a desempeñar un rol de particular relevancia según lo hemos apuntado precedentemente.

En nuestro país, las actividades relacionadas con la búsqueda de minerales nucleares han estado desde un comienzo a cargo del Estado a través de la CNEA como hemos referido. "Los primeros estudios sobre yacimientos uraníferos se iniciaron a partir de 1938"... , pero "...1961 señala el año de comienzo de los trabajos orgánicos y amplios de prospección, exploración, evaluación y desarrollo de técnicas de beneficios de minerales..."⁸. Desde este punto de vista los resultados obtenidos han sido ampliamente satisfactorios al punto que en 1973 se podía ya establecer que del territorio de la Nación Argentina, 1.300.000 km² (territorio continental) presentaban posibilidades uraníferas, entre los que ... "con una selección más estricta, se delimitaron áreas con interés inmediato (las que totalizan 400.000 km².)..."⁹.

No obstante empero la satisfacción que como argentinos podemos experimentar por la destacada y patriótica labor cumplida hasta el presente por la Comisión, debemos preguntarnos qué papel ha jugado en esta evolución la actividad o iniciativa de los particulares. ¿Ha sido significativo su aporte en lo atinente a búsqueda de minerales radioactivos? La respuesta no se hace esperar, es más cae por su propio peso: en Ar-

8 Estado actual de la industria del uranio en Argentina. Demanda. Plan general para satisfacer la demanda, Comisión Nacional de Energía Atómica, mayo de 1973, págs. 1 y 2.

9 Idem.

gentina la actividad particular no ha constituido aporte alguno de significación. Es más: aún descartando las tareas de búsqueda, que repetimos, los particulares no han realizado, cuando por casualidad un minero ha descubierto uranio, ha silenciado este hecho si en el sitio del hallazgo se encontraba explotando otro mineral. ..."Lo peor que le puede suceder a un minero, de acuerdo a su parecer, es encontrar un yacimiento de uranio, por el hecho de que la Ley declara de orden público las explotaciones mineras uraníferas. Existe una preferencia a cualquier explotación minera a favor del uranio, de modo que si se descubre un yacimiento de cobre y uranio, hay preferencia sobre este último mineral. El único comprador de uranio es el Estado —la CNEA— que paga mal, tarde y nunca, de modo que el minero lo que hace es tapar y no denunciar el uranio y seguir sacando el cobre. Esto es lo que ha sucedido en la práctica" ¹⁰.

En relación con los derechos del descubridor que analizáramos en el punto VII del presente trabajo, podemos decir lo siguiente:

En cuanto al primer derecho, la gratificación o recompensa en dinero se ha mantenido invariable desde el 23 de mayo de 1957, fecha en que entró en vigor el Reglamento. Desde entonces se ha producido una depreciación por demás ostensible de nuestra moneda. Huelgan mayores comentarios. En realidad m\$ñ. 50.000 de ninguna forma puede significar hoy en día un estímulo a la búsqueda.

En segundo término, decimos que la explotación es una facultad que puede corresponderle al descubridor de minerales radioactivos, y que en la medida que los particulares no se han interesado en la búsqueda, tampoco han habido contratos de explotación que puedan ser tenidos en cuenta como para establecer con objetividad algún punto de referencia.

En lo referente a la participación en el producido del yacimiento, débese tener en cuenta que en Argentina la Comisión es la única compradora; compradora que no ha cumplido como era debido con la obligación de actualizar anualmente los precios de los minerales nucleares, como lo impone el art. 42 de la Reglamentación.

Continuando, en los casos en que la Comisión decida la reserva de un yacimiento descubierto por un particular, éste puede optar por renunciar a los derechos a la explotación y al producido —según habíamos visto— a cambio de una indemnización. Esta debe ser equivalente al premio por descubrimiento que viéramos precedentemente. Es claro entonces que volvemos a encontrarnos en este supuesto con la irrisoria suma de los m\$ñ. 50.000. Bien podemos decir entonces que en vez de un derecho se trata de un despojo.

10 ZALDIVAR, Enrique, Breve reseña de la legislación sobre energía atómica y del proyecto de nueva ley de elementos nucleares, en Informe sobre energía, op. cit., pág. 75.

Finalmente, todo lo atinente a la facultad de la Comisión de expropiar las minas en las que se realizaren descubrimientos de minerales nucleares, ha venido a crear —salvo contadas excepciones— un factor más de inseguridad en la ya asediada industria minera. ¿Qué beneficio puede reportarle a un minero denunciar el hallazgo de uranio en su mina de hierro o cobre? Tiene la posibilidad de explotar simultáneamente con la Comisión ese yacimiento, pero siempre a condición que la explotación sea factible; pero ¿y si no lo es?; deberá resignarse a una expropiación de su mina con las consabidas vinculaciones que este acto de imperio tiene con el estado de las arcas del tesoro, etc. Tampoco le conviene abrigar esperanzas en cuanto a una eventual ganancia de las ventas del mineral de uranio a la Comisión, ya que como hemos dicho la misma tradicionalmente ha pagado "poco". Recién en 1973 se ha notado en este último aspecto una evolución favorable al determinarse por la Resolución N° 191 del 22 de marzo de ese año, una cláusula de reajuste automático para el precio del uranio "...de acuerdo con los índices promedio de precios al por mayor del rubro productos no agropecuarios de origen nacional, que elabora la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos". (Resolución N° 191 del 22 de marzo de 1973 de la Comisión Nacional de Energía Atómica).

A lo visto debe agregarse que el art. 24 del Decreto sanciona con la caducidad de la concesión minera el ocultamiento malicioso que el propietario realice de minerales nucleares descubiertos en el recinto de su mina. Con ello se produce una importante consecuencia jurídica, **ya que en forma indirecta se modifican las disposiciones del Código relativas a la caducidad de la concesión minera.**

Verificado el ocultamiento, la Autoridad Minera a requerimiento de la Comisión, declarará caduca la concesión. No obstante ello, en la práctica el titular de una concesión minera ha preferido silenciar el descubrimiento, según lo hemos referido precedentemente.

IX – Legislación comparada:

En líneas generales, los países que desarrollan este capítulo de la energía han asignado como nosotros una incidencia manifiesta al poder central en todo lo concerniente a su aprovechamiento.

El ejemplo más notable lo encontramos en la situación imperante en los Estados Unidos de Norteamérica, país que sin lugar a dudas marcha a la cabeza en esta materia ..."When uranium and thorium ores were mined, each step in processing the ores had to be licensed, and the materials then became the property of the United States Energy Commission"... "The Atomic Energy Act of 1954 which can be considered as a compromise between Government monopoly on one hand, and the traditional role of private enterprise on the other. Private industry could now own and

operate nuclear reactors, but the Government maintain ownership of the fuel" ¹¹ . Es en consecuencia la novedad legislativa que se produce en EE.UU. en 1954 ..."se reforma la Ley Mac Mahon, que había sido considerada muy gráficamente como una isla socialista en medio de un mar liberal. En medio de la liberalidad de las leyes norteamericanas, esta ley de Derecho Público con un control del Estado sobre todas las actividades nucleares, era una excepción en el contexto jurídico norteamericano" ¹².

En España, atendiendo al proceso productivo de las relaciones del Estado con los particulares, por Orden del 4 de Octubre de 1945 ante la excepcional importancia de los minerales de uranio respecto de la economía y defensa nacionales, se dispuso la reserva de los terrenos donde se presumiese la existencia del mineral radiactivo en todo de acuerdo con el sistema estatuido por la Ley de Minas del 19 de julio de 1944.

Por Decreto-Ley del 29 de Diciembre de 1948, se establecen normas relativas a la investigación (prospección), explotación, tratamiento, beneficio, exportación e importación, circulación, comercio y tenencia. Se declara de interés nacional la explotación de yacimientos de uranio y radiactivos, reservándose al Estado en todo el territorio nacional. Para toda actividad particular atinente a la investigación (búsqueda o prospección), explotación, beneficio y tratamiento de dichas sustancias era requerido el consentimiento expreso del Ministerio de Industria y Comercio. "Después de las expresadas medidas legislativas de carácter preventivo y de salvaguardia de los intereses nacionales, de acuerdo con las vigentes por aquella época en todos los países de Europa, e incluso también en los Estados Unidos, se entra en nuestra Nación en la nueva etapa que podemos denominar de "investigación y explotación de yacimientos de materias radiactivas por parte de organismos estatales" ¹³.

Con fecha 22 de Octubre de 1951, se crea la J.E.N. (Junta de Energía Nuclear) dependiente en un comienzo de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Industria a partir del 25 de Febrero de 1957 (con funciones similares a la Comisión en Argentina). En esta etapa lo atinente a la prospección minera de los territorios de soberanía nacional, estuvo a cargo de dicho organismo. No obstante ello, pudieron ..."cooperar en esta labor, personas o empresas, conforme al art. 3º del Decreto-Ley, los que tenían la obligación de poner en conocimiento de la Junta los descubrimientos que lograsen, y esta les otorgaba –previa comprobación por sus servicios

11 BOULANGER, W., The development of nuclear law, en Nuclear Law for a Developing World, International Atomic Energy Agency, Legal Division, Viena, 1969, pág. 58.

12 MARTINEZ PAVINI, Jorge, Temas jurídico-económicos de la Energía Atómica, op. cit., pág. 90.

13 LASURTEGUI, Alfonso de los Santos, Problemas jurídicos de la energía nuclear, Sección publicaciones de la JEN, Madrid, 1964, pág. 156.

técnicos, unos premios en metálico en razón de la ley del mineral obtenido" ¹⁴.

Por Ley del 17 de julio de 1958, art. 3º, se libera la prospección y consiguiente posible explotación por parte de las empresas con los correspondientes permisos del Ministerio de Industria. El comprador lógicamente seguía siendo la Junta.

Es razonable concebir que los incentivos a la participación de los particulares en esta nueva etapa, se iban a instrumentar en términos de equitativa retribución. Los parámetros para su determinación constaron en la Orden Ministerial del Ministerio de Industria, que con fecha 17 de Octubre de 1958 señaló la ley mínima de contenido de uranio por tonelada de mineral, en 2 kilogramos. El precio quedó establecido en 400 pesetas por kilogramo de uranio elemento contenido, con una bonificación especial para contenidos superiores al 1x100%.

Esta ley fue derogada de acuerdo al art. 97 de la nueva Ley sobre Energía Nuclear de España del 29 de Abril de 1964. En el Capítulo 4º, art. 19, esta ley establece que "La prospección, investigación y explotación de minerales radiactivos, y la obtención de concentrados se declara libre en todo el territorio nacional, salvo en las zonas reservadas para el Estado. En cada período una Comisión del Ministerio de Industria fija las leyes mínimas de concentrados por tonelada de mineral, y condiciones y precios que han de regir para las adquisiciones que realice la Junta de Energía Nuclear —según el art. 25— "a fin de fomentar y ayudar la explotación de minerales radiactivos por particulares". No quedan obligados los productores nacionales (fábricas radicadas en territorio nacional español), a vender los concentrados radiactivos a la Junta de Energía Nuclear, siempre que cuenten con su aprobación para enajenar a terceras personas.

Del análisis breve de los sistemas español y estadounidense podemos inferir que en épocas más recientes el Estado busca traspasar a los particulares, parte de las funciones que en los albores del desarrollo nuclear le tocó asumir con exclusividad.

Francia tiene una experiencia evolutiva similar a la española. No difiere en lo esencial por cuanto es libre la explotación tanto como la prospección de minerales radiactivos. El Gobierno se reserva un poder discrecional para la concesión de permisos de investigación. El titular de un permiso de exploración puede solicitar la explotación de los minerales que halle. A posteriori debe acordar la prioridad de compra de los productos obtenidos de la explotación, al Comisariado de Energía Atómica **mediante justa remuneración** a establecerse periódicamente.

Forzosamente traemos a colación en este punto las disposiciones del

14 LASURTEGUI, Alfonso de los Santos, op. cit., pág. 157.

art. 52 del Tratado del EURATOM (Comunidad Europea de la Energía Atómica), que preconiza la creación de una agencia con derecho de opción sobre los minerales fisibles en general producidos en los territorios de los estados miembros.

Según lo reseñado previamente, vemos cómo a fin de fomentar la búsqueda de minerales radiactivos, en la legislación comparada se ha estructurado un inteligente sistema de incentivos; especialmente —y que en la industria minera es el principal— de índole pecuniaria. Ello evitando toda interferencia incontrolada de la actividad particular en los intereses prioritarios de la Nación.

X — Conclusiones:

El régimen de minerales nucleares incorporado a nuestro Ordenamiento Jurídico por los Decretos 22477/56 y 5423/57 forma ya un capítulo aparte en la evolución del Derecho Nacional.

Modestamente pensamos que a pesar y no obstante la actividad particular no se interesó como se esperaba en la búsqueda de minerales radiactivos, esta legislación ha hecho las veces de plataforma a través de la cual la Comisión Nacional de Energía Atómica —entidad autárquica de acuerdo al Decreto-Ley 22498/56— ha desempeñado una labor claramente eficaz y patriótica. Pensamos que muchas de las aparentes omisiones que quizás puede imputarse a la CNEA, han sido sin embargo premeditadas. Respondían a un esquema especialmente concebido para llevar a nuestro País a puerto seguro en el desarrollo de la energía nuclear.

Transcurrieron varios años en que la CNEA pudo llevar adelante los planes de exploración y explotación exclusiva de los yacimientos. Esa labor ha dado sus frutos. Pero ahora viene una segunda etapa. Recordando lo visto precedentemente sobre la legislación de Estados Unidos y España, vemos que a una primera etapa de intervencionismo y manifiesto celo por parte del Estado en el manejo de los "asuntos nucleares", ha sucedido otra, caracterizada por la colaboración de los particulares. Creemos que el Decreto y su Reglamentación si bien sientan las bases para su participación, no fueron instrumentados con ese propósito. Prueba de ello, esto es de cómo los particulares decididamente se desinteresaron de la búsqueda de minerales nucleares, podemos apreciarlo del análisis del Padrón Minero de la Provincia de Mendoza (Octubre de 1975). De un total de más de 400 minas mensuradas, sólo 11 corresponden a urano, y de éstas, cuatro (4) son de titularidad de la CNEA. Con mayor razón si recordamos que Mendoza es una provincia dotada generosamente por la naturaleza de yacimientos uraníferos. Para revertir esta tendencia, bastará con actualizar y poner en funcionamiento los estímulos expresamente previstos para los mineros en el Decreto y la Reglamentación. Con ello se logrará una activa colaboración entre la Comisión y los particulares.

En síntesis, en lo que respecta a la búsqueda de minerales nucleares, se reglamente como prospección, cateo, o cualquier otra nueva forma, estimamos que en nuestro País la legislación vigente deberá tener en cuenta:

- 1° Actualización del régimen minero en general.
- 2° La búsqueda de minerales nucleares no es un compartimento aislado del resto de la estructura legal minera.
- 3° Formación de la auténtica empresa minera argentina que pueda eficazmente trabajar, **entre otras cosas**, en la búsqueda de minerales radiactivos.
- 4° El Estado, en lo atinente a la prospección nuclear, deberá colaborar activamente con los mineros ayudando a atenuar los trastornos del **riesgo minero**.
- 5° El desarrollo eficaz de la energía atómica requerirá en nuestro País: de una política energética bien definida y sus objetivos perfectamente identificados, y de una política minera estructurada sobre los principios más amplios del realismo económico.
- 6° Deberá propenderse a la industrialización de los distintos pasos en la producción de la energía atómica (plantas de concentración, lixiviación, purificación, producción de derivados de minerales radiactivos, etc.). Esto permitirá ingresar en un proceso paulatino de liberación de la comercialización del uranio en Argentina.

En líneas generales consideramos que de esta forma el minero argentino hallará incentivos suficientes para lanzarse a la búsqueda de minerales nucleares. La Comisión Nacional de Energía Atómica, de acuerdo a los altos intereses de la Nación, cumplirá la tarea de fomentar la intervención de la actividad particular evitando el menoscabo de la soberanía nacional y de los principios de protección común e interés general.