

PROTECCION JURIDICA CONTRA LOS RIESGOS ATOMICOS

Uno de los objetivos básicos del Organismo Internacional de Energía Atómica es procurar que sus actividades en favor del empleo de la energía atómica con fines pacíficos no resulten contraproducentes por originar peligros para la salud pública o por perjudicar los intereses públicos de cualquier otro modo. Al mismo tiempo que trata de coadyuvar activamente al desarrollo del empleo de la energía atómica con fines pacíficos, el Organismo ha de instituir los sistemas de protección necesarios para prevenir toda consecuencia indeseable que pueda derivarse de sus actividades.

Esto último concierne a los riesgos que puede presentar el empleo de la energía atómica con fines pacíficos. En líneas generales, los riesgos pueden originarse como consecuencia de un accidente acaecido en una instalación nuclear o por una exposición excesiva a las radiaciones durante las operaciones normales. En teoría es imposible eliminar todos estos riesgos, aunque se ha conseguido ya reducirlos mucho. Por lo tanto, si no puede evitarse que se produzcan accidentes y daños personales, hay que fijar la forma de resarcir a las víctimas.

Se pone de manifiesto la importancia y magnitud de este problema si se tiene en cuenta la rápida expansión industrial que requiere el empleo de la energía nuclear, la enorme extensión que pueden revestir los efectos de un accidente, y los complejos convenios bilaterales o multilaterales que hay que concertar a veces para establecer y hacer funcionar una sola instalación. Lógicamente, el público espera que, en caso de accidente atómico, haya una responsabilidad por parte de la empresa que causó el daño. Pero la situación puede complicarse por gran número de factores. Por ejemplo, podría haber varias partes interesadas en el establecimiento y funcionamiento de la empresa, o bien los daños podrían superar la responsabilidad o las reservas económicas de la empresa. Más aún, los daños pueden incluso extenderse a países adyacentes, o las partes interesadas en una empresa pueden ser de diferentes nacionalidades.

La falta de una legislación nacional apropiada que cubra la responsabilidad civil y regule las indemnizaciones ha engendrado dificultades en los convenios bilaterales para el suministro de materias fisionables e instrumental para reactores. Los proyectos multilaterales se ven más seriamente afectados por esta incertidumbre jurídica, y es posible que esto dificulte la participación internacional en el tipo de asistencia científica y técnica que el OIEA trata de iniciar y de organizar. Las dificultades aumentarán más aún si las diversas legislaciones nacionales sobre el particular estipulan principios y procedimientos diferentes.

Desde un principio el OIEA se ha visto frente a la necesidad de armonizar las disposiciones legislativas internacionales en esta esfera. Después de estudiar la naturaleza del problema, el Director General del OIEA nombró un Grupo internacional de expertos para que estudiara la cuestión de la responsabilidad civil y estatal por riesgos nucleares. El Dr. Paul Ruegger (Suiza) fue nombrado presidente del Grupo. El Dr. Ruegger, antiguo presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, es un reconocido experto en Derecho Internacional, miembro del Tribunal Permanente de Arbitraje y de la Junta de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Otros miembros del Grupo son: Giuseppe Belli (Italia), C. H. Carruthers (Reino Unido), Edward Diamond (Estados Unidos de América), B. N. Lekur (India), Seizo Nagasaki (Japón), Anatole Nikolaiev (URSS), Fuad Abdel Moneim Riad (República Árabe Unida), Pavel Winkler (Checoslovaquia) y Enrique Zaldívar (Argentina).

El Grupo celebró su primera reunión en Viena en febrero de 1959.

Postulados fundamentales

El Grupo examinó ciertos postulados básicos formulados después de considerar preliminar y provisionalmente el tema. Desde el punto de vista del público en general, el primer postulado es, naturalmente, que el empleo de la energía atómica debe regularse por un sistema adecuado de licencias y mecanismos de control que eviten los accidentes. Sin embargo, como no pueden evitarse los daños causados por la energía nuclear, tiene que existir una responsabilidad por parte de la empresa causante del daño, y si el daño supera su responsabilidad o sus reservas económicas, debe existir una garantía de resarcimiento por parte del Estado. Esto no debe circunscribirse al territorio de un Estado determinado sino que, en especial, debe establecerse sobre una base internacional. Se debe exigir una garantía para la posible responsabilidad de las empresas relacionadas con un accidente nuclear. Los litigios acerca de la responsabilidad deben resolverse ante el tribunal más apropiado y deben regirse por una ley única y claramente definida. Los métodos de distribución deben ajustarse a normas generales de justicia y ser lo más expeditivos posible. Las medidas de urgencia, especialmente la evacuación, los primeros auxilios y la descontaminación, deben quedar organizadas y financiadas sin demora alguna. Al mismo tiempo, la responsabilidad de una empresa no debe exceder de sus posibilidades económicas normales. Esto significa que se debe fijar un límite a la cuantía material de la responsabilidad ante terceros que pueda exigirse de una empresa. Y la responsabilidad

debe ser de tal género que pueda quedar cubierta por garantías económicas adecuadas.

Se debe propugnar la equidad en el tratamiento de las víctimas de accidentes nucleares en todas estas esferas. Sin embargo, si pudiese llevarse a la práctica una regla adoptada en el ámbito internacional o incluida en una legislación uniforme, dicha regla debería adaptarse al orden social, económico y jurídico de cada país. Esto significa que en ciertas esferas sería aconsejable establecer únicamente reglas esquemáticas que pudieran recoger todo cuanto se haya conseguido ya o esté a punto de conseguirse en la legislación nacional o regional.

Cuestiones concretas

Aunque los postulados básicos parecen sencillos, cada una de las cuestiones posee muchos y muy complejos aspectos. Por ejemplo, la responsabilidad de los Estados plantea dos problemas afines: el de su responsabilidad internacional, y el de su responsabilidad general con respecto a los daños no compensados privadamente. En el campo de la responsabilidad civil, las leyes y procedimientos existentes parecen con frecuencia insuficientes para proteger al público y para, al mismo tiempo, reducir la responsabilidad de la industria hasta límites razonables. ¿Debe dejarse a cada Estado la tarea de revisar estas reglas básicas? Cabe preguntarse de nuevo si toda regla que limite la responsabilidad civil y regule la responsabilidad del Estado no presupone la existencia y observación de normas adecuadas de seguridad en la construcción y funcionamiento de las instalaciones nucleares. El problema de la responsabilidad no puede separarse de los esfuerzos en pro de evitar los accidentes por medio de medidas reguladoras. Otra cuestión que hay que resolver es si las medidas de urgencia en caso de accidente nuclear se deben eliminar del área de la responsabilidad civil y se deben pasar al área de la responsabilidad del Estado.

Estas no son más que unas cuantas cuestiones de las muchas que ha de decidir el Grupo en la fase inicial de su trabajo. Una nueva investigación preliminar planteará ya nuevos problemas. Por ejemplo, es difícil concebir una solución para el problema de la responsabilidad civil y de la responsabilidad de los Estados que no regule también el transporte de materiales radiactivos que puedan ser peligrosos. Y a su vez, el transporte plantea muchos problemas jurídicos: designación de la persona y del Estado que resulten responsables en caso de accidente atómico, etc. Además, la eliminación de los desechos radiactivos puede originar problemas especiales en relación con la responsabilidad civil y la responsabilidad de los Estados.

Al estudiar estos y otros complejos problemas, los expertos que constituyen el Grupo del OIEA gozan de la ventaja de sus conocimientos y experiencia de los diversos regímenes jurídicos a que pertenecen. Al propio tiempo, todos ellos están guiados por la convicción de que es esencial conseguir una armonía internacional en esta esfera. El resultado de la labor



El Grupo de expertos trabajando en la sede del Organismo. A la cabecera de la mesa, el Director General del OIEA, Sr. Sterling Cole; a su derecha el Dr. Paul Ruegger (Suiza), Presidente; y a su izquierda el Sr. Peider Koenz, Consultor del OIEA, Secretario del Grupo

del Grupo será de importancia básica para la expansión de las actividades en el campo de la energía atómica.

En su primera reunión el Grupo tuvo a su disposición varios informes preparados por el personal técnico y científico del Organismo; sus deliberaciones revistieron la forma de cambio oficioso de impresiones, en el cual se fijaron de común acuerdo ciertos principios que orientarán al Secretario del Grupo en la preparación de un proyecto de convención que se discutirá en detalle en la próxima reunión del Grupo, en el mes de mayo. Los expertos declararon unánimemente que lo primero que hay que hacer es concertar una convención que regule la responsabilidad civil de la industria y, subsidiariamente, de los Estados, por los daños causados por las instalaciones nucleares. Esta convención debe establecer ciertas normas mínimas fundamentales, de ser posible para todas las naciones.

Quedan por discutir con mayor detalle otros problemas como, por ejemplo, el transporte, la propulsión nuclear, las medidas de urgencia y, quizá la responsabilidad directa de los Estados en ciertas esferas. El Grupo autorizó explícitamente a su Secretario para que consultase a este respecto con cuantos especialistas y expertos considerase necesario.