

# RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES

Las normas de responsabilidad civil del derecho tradicional no proporcionan una protección adecuada contra los riesgos especiales a que puede dar lugar la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, ni bastan para resolver todos los problemas que pueden plantearse. Por eso conviene promulgar leyes especiales de responsabilidad civil que dispensen a la población la máxima protección económica sin imponer a la industria atómica una responsabilidad indefinida o excesiva.

En varios países se ha promulgado ya esta legislación y en otros está en proyecto. Sin embargo, las soluciones de tipo nacional e incluso regional no bastan para resolver todos los aspectos del problema. Los daños originados por un accidente nuclear pueden producirse a una distancia muy considerable de la fuente de radiaciones; además, el funcionamiento defectuoso de una instalación nuclear puede afectar a industrias situadas en distintos países. A todo esto hay que añadir los riesgos inherentes al transporte internacional de materiales radiactivos y a veces de materiales fisionables.

Conforme a las normas vigentes en materia de jurisdicción y competencia, con motivo de un solo accidente nuclear podrían incoarse acciones judiciales en distintos Estados y ante distintos tribunales, que quizá aplicasen leyes diferentes a las distintas demandas. De esta forma no sólo la industria quedaría expuesta a responsabilidades imprevisibles sino que, además, sería muy difícil garantizar una protección económica conveniente y equitativa a la población. Sólo una convención internacional puede servir de base para la aplicación de normas legislativas eficaces y normalizadas en materia de responsabilidad civil por daños nucleares. La convención no sólo sería obligatoria para los Estados que ya utilizan la energía atómica, sino también para aquellos que pudieran sufrir daños nucleares o que fueran a implantar industrias nucleares en su territorio.

## El proyecto de convención

Se ha preparado ya, bajo los auspicios del Organismo Internacional de Energía Atómica, un proyecto de convención que se ha enviado a los Estados Miembros para que formulen sus observaciones. El texto es obra de un Grupo de expertos creado en diciembre de 1958 por el Director General del Organismo para que le asesorara sobre los problemas de responsabilidad civil y estatal por daños nucleares. El Presidente del Grupo fue el Embajador P. Ruegger (Suiza), Magistrado del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, y sus demás componentes fueron los Sres. Giuseppe Belli (Italia), G. H. Carruthers (Reino Unido), Edward Diamond (Estados Unidos de América), Yoshio Kanazawa (Japón), B. N. Lokur (India), Anatol Nikolaiev (URSS), Fuad Abdel Moneim Riad (República Árabe Unida), Pavel Winkler (Checoslovaquia) y

Enrique Zaldívar (Argentina), todos ellos elegidos con carácter personal. El Grupo celebró tres reuniones el pasado año para preparar el proyecto de convención que examinan ahora los Estados Miembros del Organismo.

Al preparar el proyecto, el Grupo de expertos reconoció que había que dejar a las legislaciones nacionales toda cuestión en que fuera imposible eliminar, por ser demasiado grandes, las diferencias entre los distintos regímenes jurídicos. Por lo tanto, el texto redactado por el grupo constituye sólo "la base de una convención" cuyos principios más importantes representan el denominador común indispensable. Aunque los expertos consideraron que había que dejar a los Estados un margen suficiente para que prepararan su propia legislación especial, consideraron también necesario establecer las disposiciones básicas sin las cuales una convención no sería un instrumento jurídico aplicable. Las soluciones adoptadas tras maduro y detallado examen constituyen un esfuerzo por alcanzar un resultado que sea aceptable para el mayor número posible de países de distintas tradiciones jurídicas. El resultado no es ni mucho menos un conjunto definitivo de principios y de normas y quizá sea necesario introducir algunas mejoras de fondo y de forma; no obstante, se considera que puede servir de base de discusión para que los gobiernos adopten después las medidas definitivas que estimen oportunas. El Organismo es el centro más apropiado para toda esta labor de discusión y coordinación.

El proyecto de convención trata de los peligros a que pueden dar lugar las instalaciones nucleares terrestres y el transporte de materiales fisionables o de otros materiales radiactivos; los problemas de la responsabilidad por daños causados por buques de propulsión nuclear los estudia otro grupo de expertos. La convención consiste esencialmente en una fórmula coordinadora que determina a qué Estado incumbirá exclusivamente la competencia de legislación y de jurisdicción en las demandas originadas por un accidente nuclear, y que al mismo tiempo enuncia las normas mínimas internacionales que han de adoptarse antes de atribuir a un Estado esa competencia exclusiva. Salvo esta excepción, la convención no pretende crear un derecho civil nuevo y uniforme, sino más bien reforzar la eficacia de la legislación nacional o regional vigente, extendiendo su ámbito al mundo entero. De todos modos, las normas mínimas que la convención estipula han sido concebidas de modo que puedan aplicarse automáticamente con el fin de colmar la laguna existente hasta que se promulguen leyes nacionales de responsabilidad civil más completas basadas en la convención.

## Responsabilidad absoluta

Entre las principales disposiciones del proyecto de convención figuran las relativas al principio de la

responsabilidad, a la designación de la persona\* responsable, a la limitación de la cuantía y del término de la responsabilidad, a la garantía de solvencia económica y a la competencia de jurisdicción. La convención establece el principio de que "la responsabilidad por daños nucleares no presupone prueba alguna de culpa o negligencia". El Grupo de expertos ha considerado que este principio está moral y prácticamente justificado. El requisito de tener que probar que hubo culpa o negligencia por parte del demandado impondría al demandante una pesada obligación sin que con ello el demandado o su fiador obtuviesen en la práctica una ventaja equivalente. En cambio, es necesario probar que los daños se debieron a una instalación o una expedición dadas,

En cuanto a la persona responsable, se dispone que el operador será responsable de los daños nucleares ocasionados por un accidente que ocurra en la instalación a su cargo. Si los daños han sido originados por una expedición de sustancias nucleares, la responsabilidad recaerá en el operador de la instalación destinataria o de la instalación remitente. La convención concentra la responsabilidad de cada accidente en una sola persona para facilitar la tramitación y resolución judicial de las demandas, así como la obtención de la garantía de solvencia. Cuando el daño sea atribuible a varias fuentes de radiaciones ionizantes a las que se aplique la convención, la persona responsable de cada una lo será por el total de los daños hasta el límite fijado para la responsabilidad individual. Esta disposición es consecuencia directa del carácter absoluto de la responsabilidad por daños nucleares a terceros, y se ha elaborado teniendo en cuenta el interés de la población, que no debe quedar obligada a proceder por separado contra cada una de las personas responsables. Ahora bien, el operador que haya sido declarado responsable en grado mayor a la proporción de los daños atribuibles a su instalación puede gestionar que a la reparación de esos daños contribuya el operador de cualesquier otras instalaciones que hubiesen contribuido a ocasionar los daños.

Salvo cuando se trate de expediciones de sustancias nucleares, la convención faculta a los Estados para disminuir el límite de responsabilidad y la garantía de solvencia económica que se hayan fijado, pero en tal caso la diferencia correrá a cargo del Estado. La convención no especifica cómo los Estados habrán de cumplir esta obligación, pues no se consideró conveniente establecer normas precisas y uniformes sobre el particular en vista de los distintos usos tradicionales y de las dificultades de orden constitucional que pudieran encontrar algunos Estados si se adoptara una norma internacional uniforme. Lo que se pretende es que los Estados puedan adoptar un sistema flexible por el que el máximo de responsabilidad o de la garantía de solvencia económica para cada fuente de radiaciones ionizantes se deter-



Grupo de expertos en responsabilidad civil y estatal por riesgos nucleares. A la cabecera de la mesa, el Sr. Sterling Cole, Director General del OIEA; a su derecha, el Dr. Paul Ruegger, Presidente del Grupo

mine en función de los factores pertinentes. El proyecto de convención se limita a disponer que el operador ofrecerá una garantía de solvencia económica suficiente para responder hasta los límites establecidos en el texto, en la inteligencia de que el Estado de la instalación podrá permitir que dicha garantía sea de menor cuantía.

El requisito de que toda responsabilidad por daños nucleares quede cubierta por una garantía adecuada de solvencia económica y de que todo déficit resultante corra a cargo del Estado, constituye una de las principales características de la convención. Esta medida de seguridad se hace necesaria para proteger a los demandantes contra la posible insolvencia de un demandado. La garantía de solvencia puede adoptar la forma de un seguro, de una garantía bancaria o de cualquier fianza por parte del Estado o de una persona privada. La obligación de determinar que la garantía de solvencia económica es adecuada y eficaz corresponde al Estado de la instalación del operador responsable.

### Limitación de la cuantía y del término de la responsabilidad

Uno de los principales postulados de toda legislación sobre daños nucleares a terceros es mantener dentro de límites razonables la suma global que corresponde a la responsabilidad civil por riesgos nucleares. El objeto de esta limitación es, por un lado proteger a la industria contra el riesgo de incurrir en una responsabilidad que exceda de sus posibilidades económicas y, por otro, servir de base al requisito de que la garantía de solvencia económica se mantenga por la suma global que corresponda a tal responsabilidad y hacer posible una distribución equitativa de la indemnización en caso de que los daños excedan del activo del demandado o rebasen el tope máximo de responsabilidad establecido para el mismo. Los expertos no han recomendado la adopción

\* El término «persona» se utiliza en su acepción más amplia y comprende tanto las personas físicas como las jurídicas; por ejemplo, los Estados, sus subdivisiones constitutivas o las organizaciones internacionales.

de sumas concretas como mínimos internacionales prudenciales. La mayor parte de ellos opinaron que los mínimos relativos a la responsabilidad civil deberán ajustarse, por lo general, a lo que los operadores y las sociedades de seguros con las que operen puedan soportar dentro de límites razonables. Tal cálculo no debe hacerse demasiado por lo bajo, ya que la capacidad aseguradora aumentará probablemente y puede esperarse que el Estado de la instalación intervenga en aquellos casos en que la capacidad aseguradora disponible se encuentre por debajo de niveles internacionales prudenciales. Pero por muy alto que se fije un límite de responsabilidad, cabe imaginar que el daño global lo rebasaría, y la convención no pretende impedir que las partes contratantes adopten todas las medidas que sean adecuadas para reparar el exceso de daños.

La convención establece dos límites mínimos. El primero se aplica a los daños globales ocasionados por una instalación durante cualquier período de doce meses consecutivos, o, cuando se refiere a expediciones de sustancias nucleares, durante el transcurso de un solo viaje. El segundo límite se aplica a los daños globales ocasionados por cada accidente. En el proyecto de convención se dispone que la responsabilidad civil por daños nucleares será limitada en cuanto a su cuantía, pero que los límites no podrán ser inferiores a las cantidades mínimas que se especifiquen.

La responsabilidad queda también limitada en cuanto al término para entablar las acciones; el Estado cuya legislación corresponda aplicar puede fijar los plazos de prescripción dentro de los cuales han de entablarse las demandas por daños nucleares. El plazo no podrá ser inferior a diez años si se cuenta a partir del momento en que se produzca el accidente nuclear. En efecto, las lesiones de origen nuclear es frecuente que no se manifiesten hasta transcurrido mucho tiempo. No todos esos daños latentes se manifestarán dentro del plazo de diez años. Tal plazo constituye una fórmula prudencial de transacción que abarca las lesiones con mayor período de latencia cuyas causas pueden establecerse con cierto grado de certidumbre. Ahora bien, si el plazo de prescripción se cuenta a partir del momento en que se hayan determinado o se hayan podido determinar los daños y sus causas, entonces el Estado no quedará obligado por el mencionado mínimo de diez años.

## Competencia jurisdiccional

Otra de las cuestiones principales que examinó el Grupo de expertos fue la competencia jurisdiccional respecto de las acciones entabladas por daños nucleares; el Grupo decidió que los únicos tribunales competentes para entender en acciones entabladas por daños nucleares serán los del Estado de la instalación. Por lo tanto, la convención concentra toda la competencia jurisdiccional relativa a las acciones entabladas por daños a terceros resultantes de un accidente nuclear dado, en los tribunales del Estado que se encuentre en más estrecha relación con la fuente de radiaciones ionizantes que lo produ-

jo. Salvo cuando se trata de expediciones de sustancias nucleares esa designación recae en el Estado de la instalación del demandado aun cuando los daños se hayan sufrido en otro Estado. En lo que se refiere a los accidentes ocasionados por expediciones de sustancias nucleares, el interés de los demandantes exige que la competencia jurisdiccional recaiga en los tribunales del Estado en que ocurrió el accidente, y así se dispone en el proyecto de convención. Exigir a los reclamantes que emprendan un viaje para comparecer ante los tribunales del Estado de la instalación del consignador o del consignatario no constituiría una solución satisfactoria.

Además de estas disposiciones básicas, el proyecto de convención contiene varios artículos que tratan del ámbito geográfico de la convención, del levantamiento de la inmunidad de jurisdicción y de la ejecución de las disposiciones de la convención. Cada uno de estos temas plantea problemas complicados y por ello en algunos casos se ofrece una variante de los textos propuestos. Es de esperar que todas las disposiciones del proyecto de convención las examinen los jurisperitos y las autoridades administrativas de los Estados Miembros del Organismo y que el documento definitivo que se redacte a continuación obtenga la aprobación general.

## Buques de propulsión nuclear

Los problemas de la responsabilidad civil por daños nucleares causados por instalaciones terrestres o por el transporte de materiales son objeto de las disposiciones del proyecto de convención, pero la propulsión nuclear de buques presenta riesgos que pueden dar lugar a problemas de responsabilidad civil no menos complicados. Independientemente de que todos los países adopten o no en breve normas uniformes y obligatorias para los buques de propulsión nuclear, no es posible descartar totalmente la posibilidad de que ocurran accidentes y es necesario elaborar prescripciones internacionales apropiadas que regulen la responsabilidad en caso de daño. Como sucede con las instalaciones terrestres o con el transporte de materiales, estas prescripciones no sólo protegerán a las posibles víctimas sino que, además, dispensarán una protección adecuada a las compañías navieras limitando su responsabilidad.

Los principios en que podrían fundarse estas normas son objeto de examen actualmente por parte de un Grupo de expertos convocado por el Director General del OIEA bajo la presidencia del Sr. Albert Lilar, Presidente del Comité Marítimo Internacional y Viceprimer Ministro de Bélgica. El Grupo está integrado por expertos de 23 países, a saber: Carlo van den Bosch (Bélgica), Vladislav Brajkovic (Yugoslavia), Hans Chr. Bugge (Noruega), Camilla Dagna (Italia), M. Ghelmegeanu (Rumania), Bernard Gomard (Dinamarca), Eiichi Hoshino (Japón), B. Konstantinov (Bulgaria), D. Lamani (Albania), Leo J. Leavey (Canadá), Ilhan Lutem (Turquía), Stanislaw Matysik (Polonia), Clarence G. Morse (Estados Unidos), Nagendra Singh (India), Anatol Nikolaiev (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), Kaj Pineus (Suecia), Albert



Expertos de 23 países reunidos para estudiar los problemas de responsabilidad civil en materia de accidentes originados por buques de propulsión nuclear. A la izquierda del Sr. Sterling Cole (en el centro de la mesa), el Sr. Albert Lilar, Presidente del Grupo

Raspi (Francia), H. E. Scheffer (Países Bajos), Kynakos Spiliopoulos (Grecia), R. A. Thompson (Reino Unido), H. Weitnauer (República Federal de Alemania), K. Zabigailo (República Socialista Soviética de Ucrania) y Enrique Zaldívar (Argentina). El Grupo celebró su primera reunión en marzo y terminará probablemente sus trabajos este verano.

La labor de este Grupo ha quedado muy facilitada gracias a la experiencia adquirida por el otro Grupo de trabajo en el curso de sus actividades; también ha tenido la ventaja de poder disponer de las conclusiones de una reunión celebrada por el Comité Marítimo Internacional en Rijeka (Yugoeslavia), reunión en la que se examinó con detalle el problema de la responsabilidad por daños originados por buques de propulsión nuclear. Además, algunos expertos de este segundo Grupo habían asistido a la conferencia de Rijeka y estaban perfectamente familiarizados con sus trabajos.

Tanto en dicha conferencia como en la primera reunión del Grupo se planteó la cuestión de si no sería aún prematuro elaborar una convención internacional sobre responsabilidad civil por daños producidos por buques de propulsión nuclear. En ambos casos los expertos llegaron a la conclusión de que el problema exigía una rápida acción internacional. Se han encargado ya dos buques de propulsión nuclear y otros están en construcción o en proyecto. Es de suponer que todos estos buques naveguen por alta mar, penetren en aguas territoriales extranjeras y fondeen en puertos de otros países. Es, por lo tanto, perfectamente lógico que la comunidad internacional exija ciertas garantías y una protección jurídica por si se produjera un accidente, garantías y protección que serían difíciles de obtener por acuer-

do bilateral o regional. En caso de peligro, un buque de propulsión nuclear puede verse obligado a penetrar en aguas o en puertos que no estaban en su ruta; también puede entrar en abordaje con un buque de otro país o contaminar a organismos marinos que a su vez extiendan la contaminación a pesquerías o rutas marítimas abiertas a todos los países.

No hay duda, por lo tanto, de que en esta materia es absolutamente indispensable llegar a un acuerdo internacional. Para las instalaciones terrestres o el transporte de materiales basta con una serie de normas mínimas no demasiado rigurosas que completarían las legislaciones nacionales; en cambio, en el caso de una fuente de radiaciones móvil, como ocurre con los buques, esta flexibilidad puede presentar graves inconvenientes. Aunque por motivos prácticos y políticos hay que dejar cierto margen de libertad a la legislación de cada país en muchos y muy diversos terrenos, es necesario elaborar y aprobar sin demora un acuerdo internacional que resulte aceptable para todos los países y que resuelva los problemas fundamentales de la responsabilidad por daños causados por buques de propulsión nuclear.

La finalidad de tal convención es evidente. Por lo que se refiere a la población, es necesario que sepa que en caso de accidente podrá obtener una compensación razonable y equitativa, con una garantía de solvencia económica y con la seguridad de que los procesos serán rápidos y sencillos. En cuanto a los operadores y armadores de buques de propulsión nuclear, es evidente que les conviene que se fije la cuantía máxima de su responsabilidad y que se establezca un término de prescripción para las acciones. Y los armadores de buques de propulsión ordinaria y los proveedores de equipo, materiales o servicios para buques de propulsión nuclear, es natural que busquen protección en materia de responsabilidad civil. Una convención internacional ha de respetar estos intereses aparentemente contradictorios si se quiere que resulte aceptable para todos los países.

## Principios básicos

El Grupo de expertos del OIEA ha avanzado ya bastante en su trabajo de determinar los principios que podrían servir de base para la convención. En su primera reunión y en la conferencia de Rijeka se aceptaron algunos postulados fundamentales; lo que hay que hacer ahora es establecer normas detalladas que se ajusten a dichos principios.

El primer principio es que toda responsabilidad debe quedar respaldada por una garantía de solvencia económica. Los expertos del Organismo opinan además que el Estado en que esté matriculado el buque debe quedar obligado internacionalmente a responder de que la garantía de solvencia económica es efectiva y aplicable en caso de accidente. Además, se reconoce en general que conviene limitar la cuantía de la responsabilidad y su término. El límite debe ser el mismo para todos los casos, a fin de que la responsabilidad quede íntegramente cubierta por la garantía de solvencia económica y para que se

pueda distribuir equitativamente la suma correspondiente; la mayor parte de los expertos estiman que la cuantía máxima de la responsabilidad debe fijarse en función de los riesgos que presente el buque para la población, independientemente de la cobertura que puedan ofrecer las compañías de seguros.

Otro principio básico es que han de establecerse normas jurisdiccionales uniformes para la distribución equitativa y ordenada de la indemnización entre los demandantes. Se ha estudiado si conviene establecer un sistema de competencia jurisdiccional doble (la del Estado en que está matriculado el buque y la del Estado en que ha ocurrido el accidente), pero la mayoría de los expertos preconizan un sistema en el que la competencia jurisdiccional recaiga en un solo Estado.

En cuanto a la población, su principal interés estriba en obtener rápidamente una indemnización equitativa. Esta es una cuestión muy complicada, pues hay que tener en cuenta no sólo los daños inmediatos sino también los efectos que a la larga pueden tener las radiaciones; si hay que abonar rápidamente una indemnización por los daños inmediatos, quizá la distribución de la indemnización no parezca tan equitativa cuando se conozca exactamente la magnitud de los daños. Pero seguramente se podrá encontrar la manera de conciliar estos dos aspectos tan antagónicos de la cuestión; para ello se están estudiando algunas propuestas de carácter provisional, aunque cabe señalar que, a reserva de esta obligación de carácter general, el Estado de que se trate queda en entera libertad de determinar cuál es el procedimiento más conveniente para conseguir tal finalidad. También le conviene a la población que en

caso de accidente quede claramente designado el demandado, y en principio se reconoce que la responsabilidad recae íntegramente en el operador. Por otra parte, igual que cuando se trata de daños ocasionados por instalaciones terrestres o por expediciones de sustancias nucleares, la responsabilidad del operador tiene que ser absoluta, sin que haya necesidad de probar la culpa o negligencia del operador. Cuando los daños hayan sido causados por más de un buque, la responsabilidad debe ser solidaria a fin de que la persona perjudicada no tenga que entablar una acción contra cada uno de los responsables.

Se confía en que todos los gobiernos acepten estos principios básicos. Otros problemas especiales quizá requieran un estudio detallado. Por ejemplo, acaso sea preciso que el Estado respalde en cierto modo la garantía de solvencia económica, en cuyo caso la naturaleza exacta de su obligación se determinará por vía convencional.

Otra cuestión que tendrán que decidir los Estados Miembros del Organismo es si conviene establecer una convención completa o si bastará con que los Estados acepten determinados principios fundamentales. Sea como fuere, hay que comenzar sin demora a elaborar, adoptar y unificar las normas internacionales de responsabilidad civil para instalaciones terrestres y para buques de propulsión nuclear. Al mismo tiempo hay que prescribir las condiciones de seguridad que han de observarse y una garantía de solvencia económica de cuantía apropiada para el caso de que se produzca un accidente. El desarrollo de la industria atómica dependerá en gran medida del éxito de esta doble empresa.

---

*(continuación de la página 7)*

Además, es posible que sea necesario establecer disposiciones especiales para las operaciones que entrañen el almacenamiento, utilización y tratamiento de sustancias radiactivas en cantidades superiores a las especificadas, o la existencia de niveles de radiación que puedan provocar la exposición de una persona a una dosis superior a 3 rems durante 13 semanas consecutivas. En tales casos, el Organismo podrá pedir al Estado que comunique al Organismo: a) todos los datos necesarios para evaluar el riesgo potencial de irradiación; b) detalles del diseño del equipo e instalaciones, los procedimientos aplicados a la operación, el método de evacuación de desechos radiactivos y las precauciones de seguridad proyectadas; c) el sistema administrativo propuesto para la aplicación de las medidas de seguridad.

En estos casos, el Organismo estará, además, autorizado a efectuar hasta dos inspecciones anuales. También estará autorizado a inspeccionar todas las operaciones a que se apliquen normas de seguridad, previo informe del Estado sobre un incidente importante o instrucciones concretas de la Junta de Gobernadores. Las disposiciones relativas a la inspección figurarán normalmente en el acuerdo concertado para la prestación de asistencia entre el Estado y el Organismo.

El Organismo continuará patrocinando y realizando investigaciones encaminadas a mejorar las normas y medidas de seguridad, y esto puede conducir a la modificación de las disposiciones, siempre que sea oportuno. Las presentes disposiciones serán revisadas, a más tardar, en enero de 1962.