

SENTANDO LAS BASES DEL DERECHO NUCLEAR

La utilización de la energía nuclear plantea problemas jurídicos muy peculiares a causa de los materiales y procesos de carácter enteramente nuevo que en ella intervienen. En muchos casos se requerirán acuerdos internacionales para la protección de la salud, para evitar que los trabajos pacíficos se exploten con fines militares, para fomentar el desarrollo comercial de esta nueva industria, para aumentar y facilitar la colaboración, y para estimular el lanzamiento de nuevos proyectos. El Sr. Werner Boulanger, Director de la División de Asuntos Jurídicos del OIEA, describe a continuación de qué manera el Organismo y otras organizaciones internacionales ayudan a poner en consonancia las legislaciones nucleares de los diferentes países.

[El artículo que sigue es un extracto de una conferencia pronunciada en la Sede del Organismo ante el primer curso de carácter verdaderamente internacional sobre los aspectos jurídicos de la energía nuclear. Por falta de espacio ha habido que omitir muchas cuestiones de importancia; por ejemplo, la promulgación de la primera ley nacional (Nueva Zelandia, 1945), el contenido de las leyes de 1946 y 1954 de los Estados Unidos y las implicaciones jurídicas de muchos acuerdos bilaterales, así como la evolución que ha experimentado en las Naciones Unidas el concepto de un Organismo Internacional de Energía Atómica.]

INTRODUCCION

Por "derecho nuclear" entiendo y quiero decir "el derecho que rige la utilización pacífica de la ciencia y la tecnología nucleares".

Igual que todas las demás ramas del derecho, el derecho nuclear tiene por objeto y función fomentar y proteger: fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología nucleares, y proteger a la humanidad contra los riesgos que dicho desarrollo pudiera ocasionar.

La labor de fomento se lleva a cabo a través de una serie de medidas públicas: concesión de subsidios para la investigación y el desarrollo nucleares, otorgamiento de facilidades fiscales para las instalaciones nucleares y los seguros nucleares, creación de sistemas de indemnización y de seguro público para la responsabilidad civil por daños nucleares, determinación de la responsabilidad en caso de daños nucleares, y adopción de otras medidas que se mencionarán en las próximas conferencias de este Curso.

La labor de protección nuclear reviste dos facetas distintas: la protección contra los riesgos radiológicos relacionados con el empleo pacífico de la energía nuclear y de las sustancias radiactivas, y la prevención de los usos no pacíficos de la energía nuclear mediante el sistema de salvaguardias establecido con tal finalidad.

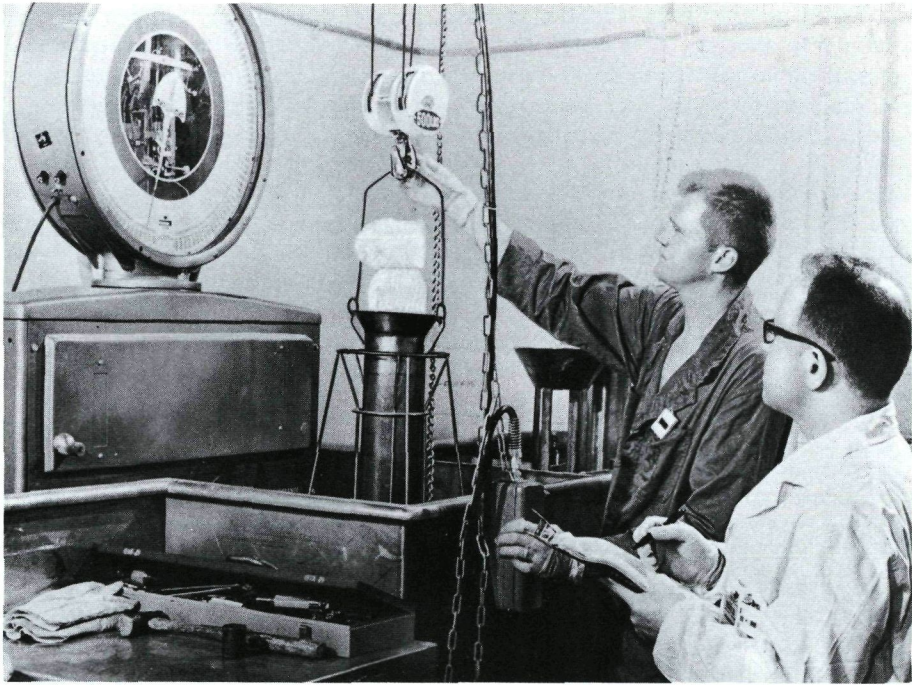
¿En qué situación se encuentra el derecho nuclear dentro del vasto campo del derecho general? Ha sido desde el principio y sigue siendo derecho nacional y derecho internacional. Es derecho público nacional por sus aspectos constitucionales, administrativos, penales y sanitarios. Es derecho privado nacional porque reglamenta la responsabilidad civil por daños nucleares. Al prescribir que ciertas clases de materias primas nucleares o de materiales radiactivos son exclusivamente de propiedad pública, hace pasar al derecho público algo que normalmente correspondería al derecho privado.

Es derecho público internacional puesto que da lugar a la constitución de organizaciones intergubernamentales a las que confiere poderes legislativos o autoridad para "salvaguardar" el empleo pacífico de materiales e instalaciones nucleares. Es derecho privado internacional puesto que reglamenta la responsabilidad civil por daños nucleares en diversos convenios internacionales.

Esta lista podría indudablemente ampliarse y subdividirse todavía más. Los ejemplos mencionados tienen por único fin mostrar que el derecho nuclear no ocupa una posición claramente localizada sino que se extiende a muchos campos distintos. A pesar de ello ha adquirido personalidad propia y merece ser considerado y tratado de modo especial, sin olvidar nunca que no es más que un pequeño segmento del Derecho en general.

Un acontecimiento importante, que se centraba menos en el desarrollo del derecho nuclear que en el fomento de la cooperación internacional y del intercambio de información nuclear, fue la primera Conferencia Internacional sobre la Utilización de la Energía Atómica con Fines Pacíficos, celebrada en Ginebra en septiembre de 1955. Asistieron a ella más de 1 400 delegados de 73 países y se presentaron más de un millar de ponencias científicas y técnicas. Todavía pueden comprobarse las repercusiones de aquella Conferencia observando las fechas en que se fundaron muchas organizaciones nacionales e internacionales de energía nuclear.

El Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica fue aprobado el 23 de octubre de 1956 en Nueva York por una Conferencia Internacional. En julio del mismo año, el Consejo de la antigua Organización Europea de Cooperación Económica, que es ahora la Organización de Cooperación y Fomento Económicos, había constituido el Comité Directivo de Energía Nuclear, encomendándole la creación de la Agencia Europea para la Energía Nuclear (AEEN). La Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) quedó fundada en virtud del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 y comenzó sus funciones el 1° de enero de 1958.



El plutonio recuperado del combustible nuclear agotado es pesado en la planta de la Nuclear Fuel Services de Nueva York, en presencia de un inspector de salvaguardias del Organismo que registra los resultados. La necesidad de reglamentar el empleo de la energía atómica con fines pacíficos confiere al derecho nuclear su carácter internacional y público. Foto: USAEC

La EURATOM (cuyos miembros son Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania) es una organización supranacional. Esto le confiere ciertas atribuciones legislativas, especialmente en lo que se refiere a la seguridad y protección de la salud. El Tratado prevé también un órgano central de suministro, creando así un monopolio de todo el material fisionable producido o importado por la Comunidad, que pasa a ser propiedad de la EURATOM. De aquí se derivan sus funciones de control. El Tratado prevé también la creación de las denominadas "Empresas Comunes", que tienen ciertas obligaciones para con la Comunidad pero que gozan también de ciertos privilegios; por ejemplo, privilegios fiscales de los que no podrían disfrutar bajo el régimen jurídico nacional. Una de las actividades particulares de la Comunidad es el intercambio de información, incluso de patentes secretas. Un instrumento jurídico para la cooperación técnica dentro de la Comunidad, instrumento que en mi opinión reviste especial interés, es el denominado "Contrato de Asociación".

La Agencia Europea para la Energía Nuclear está constituida por 18 Miembros de Europa Occidental y 3 Miembros Asociados (Canadá, Japón y Estados Unidos), y ha desempeñado un papel considerable en la fundación de "empresas comunes".

La primera fue la Sociedad europea para el tratamiento químico de combustibles irradiados (EUROCHEMIC) de Mol (Bélgica). Se trata de una sociedad anónima internacional, independiente y con capacidad jurídica creada por convenio internacional. Más adelante surgieron otras empresas internacionales como el reactor experimental de agua hirviente de Halden (Noruega), el Proyecto de reactor Dragon de Winfrith (Reino Unido), el Proyecto de irradiación de alimentos de Seibersdorf (Austria), el Centro de datos nucleares de Saclay (Francia) y la Programoteca para calculadoras de la AEEN en Ispra (Italia). De las técnicas empleadas para iniciar estos proyectos conjuntos, de los conceptos surgidos de su administración y de los relacionados con el empleo de la información derivada de su funcionamiento ha surgido un nuevo sector del derecho nuclear. La AEEN dispone también de su propio sistema de salvaguardias y el Tribunal Europeo de Energía Nuclear puede fallar sobre las controversias derivadas de su aplicación.

La AEEN ha conseguido que sus Estados Miembros instituyan leyes en virtud de las cuales las primas de los seguros nucleares reciben un tratamiento fiscal preferente para que las compañías aseguradoras puedan incrementar más rápidamente sus reservas. Esto demuestra cómo el derecho puede contribuir al fomento de la economía nuclear.

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), fundado en 1957, estaba previsto como órgano destinado a garantizar un suministro suficiente y equitativo de material nuclear a sus Estados Miembros y como instrumento para salvaguardar la utilización de la energía atómica con fines pacíficos. La primera de sus finalidades perdió importancia cuando se descubrió que las reservas de uranio eran muy superiores a lo previsto y bastaban para todos. No obstante, el Organismo prestó ayuda y apoyo a proyectos de asistencia técnica y desarrolló normas de seguridad y protección de la salud, contribuyendo con ello al desarrollo de la energía y del derecho nuclear en sus Estados Miembros.

ASPECTOS JURIDICOS IMPORTANTES

Las tres organizaciones han contribuido por igual a un aspecto de gran importancia: las Convenciones internacionales sobre responsabilidad civil por daños nucleares. La primera de ellas, denominada Convenio de París, fue obra de la Agencia Europea para la Energía Nuclear y se firmó en 1960. Entró en vigor el 1° de abril de este año, siendo la primera en hacerlo.

El OIEA convocó en 1963 una Conferencia que preparó una Convención Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares. La Convención ha sido ratificada por cuatro países y falta una ratificación más para que entre en vigor.

En 1961 y 1962, una Conferencia Internacional sobre derecho marítimo, copatrocinada por el OIEA, preparó una Convención sobre la Responsabilidad

de los Explotadores de Buques Nucleares, denominada Convención de Bruselas de Buques Nucleares, que todavía no ha entrado en vigor.

En 31 de enero de 1963 se concluyó por iniciativa de la EURATOM y dentro del marco de la AEEN la denominada Convención de Bruselas, que suplementa al Convenio de París.

Las convenciones que he mencionado tienen en común varios aspectos importantes. Todas prevén la responsabilidad absoluta y única del explotador de la planta o buque nucleares. Esto es lo que se denominó el "encauzamiento" de la responsabilidad nuclear hacia el explotador, responsabilidad que está limitada en la cantidad y en el tiempo. Es obligatorio que la responsabilidad esté cubierta por seguros u otras garantías económicas. Se prevé un sistema de garantías o indemnizaciones por parte de los gobiernos para que la víctima de un daño o una lesión nuclear tenga la seguridad de recibir compensación. Las convenciones internacionales sobre responsabilidad civil por daños nucleares han servido y sirven de modelo tanto para las legislaciones nacionales como para las convenciones internacionales sobre otras actividades consideradas ultrapeligrosas.

Existen otros dos instrumentos jurídicos que han dado origen a aspectos particulares del derecho nuclear. Me refiero en primer lugar a la Convención Internacional para la Protección de la Vida Humana en el Mar, firmada en Londres en 1960, que contiene un nuevo Capítulo VIII sobre buques nucleares. Sus cláusulas contienen soluciones muy distintas de las que figuran en convenciones anteriores.

El segundo es la serie de acuerdos concluidos por los Estados Unidos con más de una docena de países para reglamentar las condiciones en que el buque nuclear "Savannah" puede atracar en puertos extranjeros. La República Federal de Alemania está preparando acuerdos similares para su buque "Otto Hahn".

SITUACION ACTUAL

Según los datos que posee el OIEA 56 países han promulgado legislación nuclear de uno u otro tipo. En muchos casos se trata de leyes que reglamentan la organización de labores nucleares, y con frecuencia centralizan la responsabilidad en las respectivas comisiones de energía atómica.

Un número mayor de países han promulgado normas de protección radiológica que cubren parcial o totalmente este campo. Por regla general, estas normas se basan directa o indirectamente de las recomendaciones formuladas por la Comisión Internacional de Protección Radiológica, en las que también se basan las directivas promulgadas por la EURATOM y las recomendaciones formuladas por la AEEN a sus Estados Miembros, así como las "normas básicas" del OIEA. Estas últimas sirvieron también para armonizar entre sí los reglamentos internacionales para el transporte de sustancias radiactivas por ferrocarril, por carretera, por vías de navegación interna y marítima, y por vía aérea. Gracias

a dicha armonización se facilitó el empleo, el transporte y el comercio de materiales nucleares en todo el mundo.

Son menos los países que han establecido un código nuclear completo de leyes relativas a la concesión de licencias y a la supervisión de reactores nucleares, así como a la responsabilidad por daños nucleares, pero su número aumenta continuamente. Se espera que cuando las convenciones internacionales sobre responsabilidad civil sean ratificadas por más países se podrán armonizar entre sí las legislaciones de muchos de ellos.

El derecho nuclear está en constante evolución. Esto se debe a que cada vez se emplean más los radioisótopos y a que cada vez se construyen o proyectan más reactores de investigación y de potencia; como consecuencia de ello, cada vez son más los países que sienten la necesidad de promulgar leyes nucleares. Pero incluso los "veteranos" de este campo jurídico, veteranos de 10 ó 20 años, sienten la necesidad de adaptar sus legislaciones a las necesidades presentes y futuras. Los Estados Unidos han dado los primeros pasos para tolerar la propiedad privada de material fisiónable y la explotación de instalaciones de enriquecimiento por empresas privadas. Lo mismo está haciendo el Japón. La República Federal de Alemania está estudiando la revisión de su Ley de Energía Atómica del 23 de diciembre de 1959 y Noruega, donde han funcionado varios reactores durante muchos años sin ninguna legislación especial, prepara un anteproyecto de ley de energía atómica.

En un futuro no muy lejano numerosos países tendrán necesidad de legislar la utilización de la energía nuclear, y si nuestro Organismo pudiera asesorarles lo haría probablemente en los términos siguientes:

En primer lugar, debe crearse un órgano responsable de las actividades nucleares en el país o, si esto no fuera posible por motivos constitucionales, deben nombrarse cuando menos las autoridades competentes.

Es conveniente establecer normas de seguridad y protección de la salud (normas de protección radiológica). Según el empleo que se haga de los radioisótopos en el país, esto tendría que hacerse incluso antes que lo mencionado en el párrafo anterior.

Si el país piensa en construir o adquirir reactores de investigación o de potencia, debería reglamentar la concesión de licencias y la supervisión, y promulgar leyes de responsabilidad civil que concuerden con las convenciones internacionales.

Debe desarrollarse un sistema interno de salvaguardias para garantizar el uso pacífico de la energía nuclear.

Observado desde un punto de vista internacional el desarrollo futuro del derecho nuclear, se aprecia que los problemas relacionados con el transporte de materiales radiactivos merecen un estudio detenido. Especialmente para los

transportes por vía marítima quedan pendientes cuestiones que se discutirán en un Simposio que el otoño próximo patrocinarán conjuntamente la AEEN y el Organismo.

Otro tema de estudio que ha suscitado el interés de varios países son los problemas jurídicos de la irradiación de alimentos. De esta cuestión se ocupará una reunión de expertos convocada por el Organismo a fines de este año.

GRANDES ADELANTOS Y GRANDES PROBLEMAS

Cuando consideramos el desarrollo del derecho nuclear en los 23 años transcurridos no podemos sino reconocer lo mucho que se ha logrado. Pero es indudable que quedan por resolver en el plano nacional y en el internacional otros tantos problemas similares.

El Organismo Internacional de Energía Atómica ha contribuido al desarrollo del derecho nuclear internacional patrocinando en 1963 la Conferencia Internacional de Viena sobre Responsabilidad Civil, y copatrocinando en 1961 y 1962 la Conferencia Diplomática de Bruselas sobre Derecho Marítimo. Ha colaborado con varios de sus Estados Miembros ayudándoles a preparar sus leyes nucleares, y está dispuesto a seguir prestando ayuda y asesoramiento para buscar solución a cuantos problemas puedan surgir en el futuro, abriendo de ese modo el camino hacia el derecho nuclear unificado en todo el mundo.

CURSO DE DERECHO NUCLEAR

En abril último, el Organismo celebró el primer curso de ámbito realmente internacional sobre los aspectos jurídicos de la utilización de la energía atómica con fines pacíficos.

Como parte de sus actividades de asesoramiento a los Estados Miembros, el Organismo ha ayudado a buen número de países a sentar las bases de sus respectivas legislaciones nucleares. El curso se organizó con el fin de proporcionar capacitación superior a los administradores y juristas que, a las órdenes de las autoridades nacionales, elaboren o apliquen las leyes en materia nuclear, o que se preparen para tal menester.

Asistieron alumnos y observadores de treinta países, muchos de ellos por cuenta propia o subvencionados por sus respectivos Gobiernos, lo que pone bien de relieve la importancia que muchos países conceden a la completa formación de sus juristas y funcionarios encargados de elaborar las leyes