

Responsabilidad por daños nucleares: Situación y perspectivas

Los gobiernos aprueban un Protocolo Común para perfeccionar el sistema de indemnización internacional por daños nucleares

por V. Boulanenkov y B. Brands

Cuando las medidas de prevención y atenuación de accidentes no logran evitar los daños causados por instalaciones nucleares, debe existir un régimen amplio de responsabilidad y la obligación de pagar una indemnización por todos los daños nucleares como componente importante de lo que se ha dado en llamar el orden de la energía nuclear. En la esfera de la responsabilidad civil se han venido aplicando por separado desde hace tiempo el Convenio de París acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, de 1960, y la Convención de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares, de 1963. El 21 de septiembre de 1988, en ocasión de celebrarse en Viena una conferencia diplomática de un día de duración convocada conjuntamente por el OIEA y la Agencia para la Energía Nuclear de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (AEN/OCDE), se aprobó por consenso un Protocolo Común que establece el vínculo entre ambos instrumentos y que fue firmado ese mismo día por 19 Estados.

El Protocolo Común extiende el ámbito de aplicación de los dos instrumentos a los Estados que se adhieran a él. Asimismo, resuelve los conflictos de derecho que pudieran surgir de la aplicación simultánea de ambos instrumentos a un accidente nuclear, sobre todo en lo relativo al transporte internacional.

Aunque la concertación del Protocolo Común constituye un logro importante en los esfuerzos encaminados al establecimiento de un régimen amplio de responsabilidad, aún no ha concluido la labor.

En 1986, el Organismo comenzó a examinar la cuestión de la responsabilidad de los Estados por daños nucleares con miras a crear un régimen amplio de responsabilidad que brindara mayor protección a las posibles víctimas de un accidente nuclear, cuestión que trató la Junta de Gobernadores en sus cinco reuniones posteriores, la última vez en junio de 1988. A su solicitud, la Secretaría ha elaborado varios documentos sobre el particular, incluido un estudio especial en que se formulan los enfoques básicos respecto de la responsabilidad estatal, y se hace un resumen de las observaciones enviadas por los Estados Miembros en relación con las cuestiones planteadas en dicho estudio*. Pese

a la amplia gama de opiniones expresadas en las observaciones y durante los debates celebrados en las reuniones de la Junta de Gobernadores, se evidenció un amplio apoyo al examen realizado por el Organismo sobre la cuestión de la responsabilidad de los Estados por daños derivados de un accidente nuclear. Más recientemente, en su 32ª reunión ordinaria, la Conferencia General del OIEA aprobó una resolución sobre la responsabilidad por daños nucleares que brinda perspectivas favorables para el examen de esta cuestión en el seno del Organismo.

En el presente artículo se describe a grandes rasgos el actual régimen de responsabilidad civil y la labor que lleva a cabo el Organismo en lo tocante a la responsabilidad de los Estados y se analizan las perspectivas del trabajo futuro a la luz de la resolución aprobada por la Conferencia General del OIEA.

Responsabilidad civil

Desde que comenzó a desarrollarse la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos se reconoció que la energía atómica acarrearía riesgos que, por su posible magnitud y características peculiares, no serían comparables con los riesgos convencionales. La primera evaluación de los riesgos de la energía nuclear con fines civiles, denominada comúnmente Informe Brookhaven, se realizó en 1957. Para el peor caso de accidente nuclear en una central eléctrica, se pronosticaba desde ninguna exposición letal hasta un máximo calculado de 3400, desde ninguna lesión no letal hasta un máximo de 43 000, y daños a la propiedad calculados entre 500 000 dólares y 7000 millones de dólares.

Era lógico que conociéndose esto, y con la experiencia de dos explosiones de bombas nucleares durante la Segunda Guerra Mundial, se considerara conveniente elaborar una legislación especial que estableciera normas y procedimientos encaminados a garantizar la máxima protección financiera posible al público. No obstante, también se reconoció que las nuevas industrias nucleares (explotación, fabricación y transporte) no debían estar expuestas a una carga de responsabilidad irrazonable e indefinida y al riesgo de verse acosadas por pleitos judiciales.

La primera legislación especial se promulgó en los Estados Unidos de América en virtud de la Ley Price-Anderson. A raíz de esta Ley, que allanó el camino en esta esfera, casi todos los miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (la actual OCDE) firmaron en 1960 un primer convenio regional que

Los Sres. Boulanenkov y Brands son funcionarios de la División de Asuntos Jurídicos del OIEA. Las opiniones expresadas en este artículo no reflejan necesariamente las de la Secretaría del OIEA.

* Véanse los documentos GOV/INF/508, GOV/INF/509, GOV/2306, GOV/INF/537, GOV/INF/550 y GOV/INF/550 Add. 1.

establecía los principios de responsabilidad de terceras partes y el seguro para los explotadores de las instalaciones nucleares situadas en Europa occidental. Este instrumento —el Convenio de París— revisado en 1964 por un Protocolo Adicional, entró en vigor en 1968. Actualmente sus partes contratantes son catorce: Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Alemania, Suecia y Turquía*.

No obstante, como la precipitación radiactiva no respeta las fronteras nacionales (y, por tanto, las soluciones nacionales o regionales no bastarían para abordar todos los aspectos de los riesgos nucleares), en 1963 se aprobó bajo los auspicios del OIEA una Convención Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares (Convención de Viena), que entró en vigor el 12 de noviembre de 1977 y tiene diez partes contratantes: Argentina, Bolivia, Camerún, Cuba, Egipto, Filipinas, Níger, Perú, Trinidad y Tobago y Yugoslavia.

Los objetivos de los regímenes establecidos en virtud de los dos instrumentos son similares: brindar a las víctimas de un accidente nuclear la garantía de una indemnización rápida, eficaz y equitativa, y proteger la industria nuclear emergente contra las incertidumbres que plantea responsabilidad conforme al derecho consuetudinario.

Las características fundamentales de ambos regímenes también son idénticas y pueden resumirse como sigue:

● **Responsabilidad estricta (objetiva, absoluta, ineludible) del explotador.** Para facilitar a las víctimas la presentación y el litigio de las reclamaciones, y a las personas responsables la adquisición de una cobertura financiera para cumplir su responsabilidad, ambos instrumentos asignan la responsabilidad por daños nucleares a una sola persona respecto de cada incidente. Esta persona es el explotador de la instalación nuclear de que se trate, quien siempre será responsable únicamente de los incidentes que ocurran en esa instalación. Los proveedores no incurrir en ninguna responsabilidad aun

cuando hayan sido sólo ellos los causantes del daño. La víctima que entable una reclamación de indemnización sólo tiene que demostrar el vínculo causal entre el accidente y el daño sufrido. No es necesario probar fallos o negligencias.

● **Limitación de la responsabilidad:** La primera limitación está relacionada con el importe de la responsabilidad del explotador de la instalación nuclear. De conformidad con el Convenio de París, el importe máximo de la responsabilidad no debe exceder de 15 millones de DEG ni ser inferior a 5 millones de DEG*. Con todo, en la legislación nacional se podría fijar una suma superior a 15 millones de DEG con sujeción a la garantía financiera de que se disponga. La Convención de Viena no establece una cifra tope más elevada para el importe de la responsabilidad. De conformidad con el texto de la Convención, el Estado en que esté ubicada la instalación podrá limitar la responsabilidad del explotador a no menos de 5 millones de dólares de los EE.UU. en caso de cualquier incidente nuclear. Asimismo, ambos instrumentos limitan la responsabilidad del explotador en cuanto al tiempo. Las acciones para la obtención de indemnizaciones deberán entablarse, bajo pena de prescripción, en el plazo de 10 años a contar de la fecha del incidente nuclear. No obstante, se podrá fijar un plazo de prescripción superior a 10 años en virtud de los términos de la legislación nacional.

● **Garantía financiera obligatoria:** Está claro que la cuantía de la responsabilidad dependerá en gran medida del activo con que se cuente para hacer frente a esa responsabilidad. Por tanto, con arreglo a ambos instrumentos el explotador queda obligado a tener un seguro u otra garantía financiera aprobada por el Estado por el importe correspondiente a su responsabilidad.

● **Unidad de jurisdicción y ejecución de las sentencias:** De conformidad con ambos instrumentos, la jurisdicción sobre las acciones entabladas en virtud de ellos compete exclusivamente a un tribunal de la parte contratante en cuyo territorio haya tenido lugar el incidente nuclear causante del daño. Las sentencias pronunciadas por este tribunal competente conforme a la Convención o el Convenio serán ejecutorias en el territorio de cualquiera de las partes contratantes en el instrumento aplicado. De esta forma se garantiza el cumplimiento de la limitación de la responsabilidad, así como el reparto equitativo de la indemnización.

● **No discriminación:** Ambos instrumentos manifiestan expresamente que deberán aplicarse sin discriminación alguna basada en la nacionalidad, el domicilio o la residencia, principio que también deberá reflejarse en la ejecución y complementación pertinente del derecho nacional. Así, tanto el Convenio como la Convención recalcan que uno de los pilares que sustenta este sistema de responsabilidad civil es el trato igual a todas las personas interesadas.

Protocolo Común

A pesar de sus principios básicos comunes, no había ninguna relación entre el Convenio de París y la Convención de Viena. La idea original de que las partes en el

* El Convenio de Bruselas complementó el Convenio de París en 1963 y entró en vigor en 1974. De las catorce partes en el Convenio de París sólo Grecia, Portugal y Turquía no se adhirieron al Convenio de Bruselas. El Convenio Complementario dispone un sistema de indemnización estatal para el caso en que los daños derivados de un accidente nuclear excedan del importe máximo de las responsabilidades del explotador estipulado en el Convenio de París. Establece un sistema de indemnización dividido en tres etapas. El primer grupo de indemnizaciones se cubre con el seguro del explotador u otra garantía financiera conforme al Convenio de París. El importe máximo correspondiente a este grupo oscila en general entre 5 y 15 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional, según la legislación nacional de que se trate. El segundo grupo, desde el importe fijado para la responsabilidad del explotador hasta 70 millones de DEG, corre a cargo del Gobierno del país en que esté ubicada la instalación nuclear del explotador responsable. El tercer grupo, que cubre los daños valorados entre 70 y 120 millones de DEG, es sufragado conjuntamente por los Estados Partes en el Convenio Complementario de Bruselas con arreglo a una fórmula de distribución basada en el PNB y en la energía del reactor térmico en el territorio de cada parte contratante. El monto de los DEG para el segundo y el tercer grupo aumentará a 175 millones y 300 millones, respectivamente, cuando entre en vigor el Protocolo aprobado a este fin en 1982.

* Derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional.

Convenio de París se adhiriesen a la Convención de Viena no se llevó jamás a la práctica. El hecho de que estos instrumentos se aplicaran por separado tuvo las siguientes consecuencias:

- Ninguno de los dos instrumentos se aplica a los daños nucleares sufridos en el territorio de una parte contratante en el otro, lo que es especialmente pertinente en los casos en que el daño se origina en instalaciones emplazadas en tierra.

- Podían surgir conflictos jurídicos, ya que ambos instrumentos se aplicarían a incidentes nucleares que ocurrieran en el territorio de una parte contratante en el otro instrumento, lo cual se aplica particularmente en los casos de transporte.

Por lo tanto, desde los años setenta, el OIEA y la AEN vienen tratando de elaborar una solución que establezca una relación entre la Convención de Viena y el Convenio de París y que tenga el doble propósito siguiente:

- extender mutuamente el régimen de responsabilidad civil establecido en el marco de cada uno de los dos instrumentos con el objeto de dar una protección más amplia a las víctimas de un accidente nuclear; y

- eliminar los conflictos jurídicos que pueden surgir de la aplicación simultánea de los dos instrumentos en el caso de un accidente nuclear que afecte a partes en ambos instrumentos.

En 1987 los órganos rectores de ambas organizaciones convinieron que la solución más simple y práctica para lograr esos propósitos consistiría en formalizar la relación entre el Convenio y la Convención por medio de un Protocolo Común. También se consideró que esa armonización podría ofrecer un incentivo para una adhesión más amplia a la Convención de Viena. El 30 de octubre de 1987, el texto del Protocolo Común fue aprobado por consenso en una reunión del Grupo de Trabajo Mixto OIEA/AEN, de expertos gubernamentales y el 21 de septiembre de 1988 el Protocolo Común fue aprobado oficialmente y abierto a la firma en ocasión de la Conferencia sobre las relaciones entre el Convenio de París y la Convención de Viena. El día de su aprobación, el Protocolo Común fue firmado por diecinueve Estados: Argentina, Bélgica, Chile, Dinamarca, Egipto, España, Filipinas, Finlandia, Grecia, Italia, Marruecos, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Federal de Alemania, Suecia, Suiza y Turquía.

El primer principio en que se basa el Protocolo Común es el de la creación de un vínculo o "puente" entre ambos instrumentos mediante la supresión de la distinción entre las partes contratantes y Estados no contratantes en lo que se refiere a la parte dispositiva de ambos. El segundo principio consiste en hacer que a un incidente nuclear se aplique con exclusividad la Convención de Viena o el Convenio de París mediante la selección adecuada de una norma de derecho. Estos principios se recogen en los artículos fundamentales del Protocolo Común.

En el Artículo I del Protocolo Común se definen los dos instrumentos. Las definiciones incluyen cualquier enmienda al instrumento correspondiente que esté en vigor para una parte contratante en el Protocolo. Este lenguaje tiene por objeto dejar en claro que toda parte que sea a la vez contratante en el Protocolo y en la Con-

vención de Viena o el Convenio de París está obligada, con respecto a las demás partes en el Protocolo, a aplicar cualquiera de los dos instrumentos en la misma forma en que lo hace en relación con las demás partes en su propio instrumento.

El Artículo II extiende la responsabilidad del respectivo explotador a los daños nucleares sufridos en territorios de las partes en el otro instrumento. De este modo, si ocurre un incidente nuclear en una instalación nuclear situada en el territorio de una parte en el Convenio de París (Convención de Viena) y causa daños a personas o bienes situados en el territorio de una parte en la Convención de Viena (Convenio de París), el explotador de la instalación es responsable por dichos daños. Su responsabilidad está determinada "conforme a" dicho instrumento, vale decir, tal explotador es siempre responsable con arreglo al instrumento en que sea Parte el Estado en que se encuentre su instalación y la cuantía de la responsabilidad está determinada por la legislación de dicho Estado de conformidad con el instrumento aplicable.

El Artículo III determina el instrumento aplicable. Como ambos instrumentos se aplican no sólo a los incidentes nucleares que ocurran en las instalaciones nucleares, sino también a los incidentes nucleares que ocurran durante el transporte de materiales nucleares, se incluye una selección de normas de derecho aplicables a ambas situaciones.

El Artículo IV complementa los Artículos II y III y especifica que todos los Artículos de la parte dispositiva de ambos instrumentos se aplican en caso de un incidente nuclear, vale decir, aquellos que se refieren a las cuantías de la responsabilidad, a la cobertura financiera, a los recursos y a la subrogación, a la jurisdicción y a la ejecución de las sentencias, y también a la indemnización y a su distribución equitativa. En cambio, se excluyen los Artículos "de procedimiento" de ambos instrumentos (por ejemplo, los que se refieren a firmas, ratificaciones, adhesiones, enmiendas), pues el Protocolo Común no otorga la plena calidad de parte en el otro instrumento.

Los demás Artículos del Protocolo Común, a saber, del V al XI, contienen las cláusulas finales y siguen la práctica habitual por lo que no necesitan aclaración.

Esferas para desarrollar la labor futura

Si bien el Protocolo Común ha sido un primer paso importante en el proceso de armonización y perfeccionamiento del régimen de responsabilidad civil hay algunas deficiencias graves que se deben abordar en el futuro. En este contexto podemos mencionar las siguientes:

- **Ambito territorial de aplicación limitado:** Sólo 24 Estados son parte en la Convención de Viena y el Convenio de París, por lo que su ámbito de aplicación sigue siendo limitado. Muchos Estados que realizan actividades nucleares importantes no se han adherido a ninguno de los dos instrumentos, como son, por ejemplo, Canadá, los Estados Unidos, la India, el Japón, la Unión Soviética y los demás Estados socialistas de Europa oriental. De aproximadamente 417 centrales nucleares que hay en el mundo, menos de 5 están amparadas por la Convención de Viena y unas 125 por el Convenio de París. Se espera que el Protocolo Común atraiga a los Estados que hasta el momento no se han adherido a nin-

guno de los dos instrumentos, y pasen a ser parte en uno de ellos y gozar de la protección que brinda el nuevo régimen de responsabilidad civil ampliada; de este modo, a su vez, ampliarían el ámbito de su aplicación.

● **Responsabilidad limitada:** Como ya se mencionó, ambos instrumentos estipulan la responsabilidad limitada del explotador. Con todo, la cuestión está en saber si esas limitaciones siguen siendo adecuadas o no. Aunque a menudo se aduce que la limitación es necesaria para contrarrestar la responsabilidad objetiva, también hay Estados en que la responsabilidad nuclear es ilimitada (Bulgaria, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, República Federal de Alemania y Suiza). El accidente de Chernobyl es una prueba de que los posibles efectos del daño causado por un incidente nuclear podrían ser muy grandes y de que quizás no sea suficiente la cantidad tope de responsabilidad fijada por el Convenio de París y la Convención de Viena. También se aduce que la limitación en cuanto al tiempo establecido por ambos instrumentos (10 años) tal vez no sea apropiada en todos los casos dadas las peculiaridades de los efectos de la radiación.

● **Falta de definición del daño nuclear:** En ninguno de los dos instrumentos se define el concepto de "daño nuclear". Ello significa que la posibilidad de determinar su alcance se deja a la legislación nacional de los Estados contratantes o a los tribunales, lo que puede provocar diferentes definiciones e incertidumbres respecto de la cuantía de la indemnización que habrá de pagarse. Por ejemplo, en lo que respecta a la cuestión de si se deben incluir o no las reclamaciones de indemnización relacionadas con las medidas preventivas que adopten los Estados para proteger al público, el problema radica, empero, en que estas reclamaciones no se refieren al daño nuclear como tal, sino a la indemnización por el costo financiero que entrañe la adopción de esas medidas por las autoridades públicas, con lo cual se rompe el vínculo causal directo entre el accidente y el daño producido. Esto plantea de inmediato reservas en cuanto a la sensatez de este tipo de medidas y destaca la importancia de que se defina el concepto de daño nuclear.

Responsabilidad internacional (del Estado)

El mejor entendimiento alcanzado a raíz del accidente de la central nuclear de Chernobyl respecto de las consecuencias sociopolíticas que pueden tener a nivel internacional los daños nucleares transfronterizos, ha centrado la atención pública en la ineficacia de las normas jurídicas internacionales vigentes en la esfera de la responsabilidad nuclear. Se ha hecho evidente que los actuales acuerdos basados en el concepto del derecho privado, a saber el Convenio de París y la Convención de Viena, no son suficientemente amplios para abarcar las diferentes situaciones que se pudieran presentar. La aprobación del Protocolo Común, que establece un vínculo entre ambos instrumentos, aunque sin dudas constituye un paso de adelanto, en realidad no ha propiciado un cambio radical.

Además de las limitaciones mencionadas anteriormente, debe añadirse que el propio carácter civil del Convenio de París y de la Convención de Viena impone determinadas limitaciones a su alcance y a los mecanismos que se puedan aplicar en virtud de estos instru-

mentos para atender las posibles reclamaciones. Por ejemplo, no se ocupan de las cuestiones relacionadas con el arreglo de reclamaciones entre Estados, la responsabilidad por consecuencias perjudiciales que causen el deterioro del medio ambiente, *res communis* como al aire, el agua, la tierra, la flora, la fauna; o por daño genético a la población; o la responsabilidad internacional del Estado por los daños políticos y morales derivados de medidas injustificadas que adopte en relación con un accidente nuclear. Ambos instrumentos establecen el derecho a entablar acciones jurídicas de derecho civil ante un tribunal competente como procedimiento para resolver las reclamaciones relativas a daños nucleares, excluyendo así la posibilidad de que se presenten reclamaciones entre los Estados en su nombre o en nombre de los ciudadanos que hayan sufrido pérdidas o daños transfronterizos. No obstante, puede que un tipo de mecanismo no judicial se avenga mejor a las situaciones antes expuestas y a los casos de reclamaciones entre Estados parte y no parte en las convenciones sobre responsabilidad existentes y entre estos últimos. También es posible que el procedimiento de derecho civil no resulte eficaz en casos en que un gran número de personas sufran los daños.

Además, como ya se ha señalado, la aceptación limitada ha sido durante años el punto débil de ambos instrumentos. En realidad el Convenio de París es un acuerdo regional y la Convención de Viena, aunque es de carácter universal, sólo tiene en estos momentos diez Estados Parte. Por diversas razones, ninguno de los dos instrumentos ha logrado la adhesión de muchos países que realizan actividades nucleares. Por ende, sólo una tercera parte del total de reactores nucleares de todo el mundo está cubierta por estos instrumentos.

Examen de un nuevo enfoque

Dadas las deficiencias y limitaciones de la Convención de Viena y el Convenio de París, ya es obvio que para alcanzar el objetivo de establecer un régimen amplio de responsabilidad nuclear debe superarse la tendencia de considerar el problema de la responsabilidad por daños derivados de accidentes nucleares sólo en función del derecho privado. La primera vez que se formuló claramente un nuevo concepto fue en 1986, cuando la Unión Soviética sugirió que se estableciera en esta esfera un nuevo orden jurídico internacional que abarcara los daños tanto materiales como morales y psicológicos. Desde entonces la idea ha adoptado la forma más concreta de una propuesta para que se elabore un nuevo instrumento jurídico internacional basado en el concepto de la responsabilidad de los Estados, propuesta que fue presentada como parte del Programa para el establecimiento de un régimen internacional para el desarrollo seguro de la energía nuclear*. Esta iniciativa ha recibido un amplio apoyo en el seno del OIEA y, en consecuencia, se ha incluido en el programa de la Junta de Gobernadores.

El intercambio de opiniones resultante ha ayudado a definir en términos generales un enfoque básico y las principales cuestiones sustantivas que tendrán que ser abordadas en el examen de la cuestión. A solicitud de la Junta de Gobernadores, la Secretaría del OIEA elaboró

* Véanse los documentos INFCIRC/334 y GC(SPL.1)/8.

un estudio especial acerca del marco conceptual de la responsabilidad de los Estados en la esfera nuclear, en el que se reflejaron las opiniones expresadas durante las deliberaciones de la Junta*. En dicho estudio se señalaba la utilidad de un nuevo instrumento internacional en materia de responsabilidad estatal que colmara las lagunas jurídicas que no han podido cubrir ni el Convenio de París ni la Convención de Viena, y brindara un marco para combinar los instrumentos vigentes con un nuevo instrumento en un régimen amplio de responsabilidad nuclear. También contenía una segerencia en el sentido de que se convocara un grupo de trabajo de composición abierta integrado por expertos gubernamentales para que llevara a cabo el examen ulterior de las cuestiones sustantivas pertinentes. Las observaciones que formularon por escrito los gobiernos sobre las ideas expuestas en el estudio antedicho han sido recopiladas en un documento por separado**. Estas observaciones denotan una visión profunda del asunto y serán muy útiles en la labor futura.

Pese al gran interés que ha suscitado el nuevo instrumento propuesto, el examen de la cuestión en el marco del OIEA no ha ido mucho más allá de debates generales en cuanto a si se debe aplicar mediante qué mecanismo de procedimiento. En efecto, aún no se han analizado concretamente las cuestiones sustantivas relativas a la elaboración de un nuevo instrumento.

Ello se debe a la falta de unanimidad entre los Estados Miembros sobre el enfoque que debe adoptar el Organismo. Se han expresado algunos criterios en contra de toda participación del Organismo en los problemas de la responsabilidad de los Estados por daños nucleares hasta tanto la Comisión de Derecho Internacional (CDI) establezca principios y normas básicos que rijan esferas más generales del derecho internacional relacionadas con la responsabilidad de los Estados y la responsabilidad internacional por consecuencias perjudiciales derivadas de actos no prohibidos por el derecho internacional, los cuales están siendo examinados por la CDI.

Con todo, esta cuestión ya no parece ser un obstáculo por cuanto se han expuesto argumentos convincentes para demostrar que el OIEA, como principal organismo internacional en la esfera nuclear, está en condiciones de tomar la iniciativa en una esfera concreta en que posee la experiencia necesaria. La labor del OIEA se orientaría hacia la formulación de normas especiales que reglamentaran una esfera específica de la responsabilidad de los Estados por daños nucleares, por lo que no se duplicarían los esfuerzos que realiza la CDI con miras a elaborar normas aplicables a un sinnúmero de actividades diversas. Ambos estudios podrían realizarse armónicamente para evitar la divergencia de propósitos. También cabe señalar que el sistema general que está creando la CDI en realidad tiene por objeto alentar a los Estados a que concierten acuerdos especiales que reglamenten determinadas actividades.

También se han reiterado algunas reservas partiendo del criterio de que los actuales mecanismos de derecho privado son más idóneos para determinar la responsabilidad administrativa por daños nucleares. Se ha argumentado que el Convenio de París y la Convención de

Viena podrían modificarse para subsanar cualquier deficiencia existente, y que, como primer paso en esa dirección se debería aprobar un protocolo común que armonizara su aplicación.

Como resultado de lo anterior, se otorgó prioridad a la labor sobre el Protocolo Común, mientras que la cuestión de la responsabilidad de los Estados se abordó con precaución. Debido a la divergencia de opiniones que siguió manifestándose en las reuniones de la Junta de Gobernadores celebradas en junio pasado, se consideró que aún no existían las condiciones necesarias para constituir un grupo de trabajo que tratara el tema de la responsabilidad de los Estados.

Perspectivas del trabajo futuro

El 23 de septiembre de 1988, en su 32ª reunión ordinaria la Conferencia General del OIEA aprobó por consenso una resolución relacionada específicamente con la responsabilidad por daños nucleares. En dicha resolución se pide la continuación, como asunto prioritario, del examen de la cuestión de la responsabilidad por daños derivados de un accidente nuclear, teniendo en cuenta las deliberaciones y opiniones y los documentos elaborados por la Secretaría acerca de la cuestión de la responsabilidad internacional (de los Estados); se pide asimismo a la Junta de Gobernadores que convoque en 1989 un Grupo de Trabajo abierto con el fin de estudiar todos los aspectos de la responsabilidad por daños nucleares. También se pide a la Junta que presente a la Conferencia General en su trigésima tercera reunión ordinaria un informe sobre los progresos realizados.

La petición concreta de que se estudien "todos los aspectos" de la responsabilidad nuclear permite confiar en que se dará un nuevo impulso al examen de la responsabilidad de los Estados. En realidad, en estos momentos en que ya se ha completado la labor respecto del Protocolo Común que vincula el Convenio de París con la Convención de Viena, sería razonable que el grupo de trabajo propuesto se centrara en el examen de las cuestiones sustantivas relacionadas con la responsabilidad de los Estados por daños nucleares. Ello no significa en modo alguno que al hacerlo pierdan importancia los instrumentos sobre responsabilidad civil, o que cesen los esfuerzos por ampliar y fortalecer el régimen de responsabilidad civil.

La resolución de la Conferencia General es suficientemente amplia para garantizar que el programa del grupo de trabajo se coordine de forma tal que abarque ambas cuestiones de manera adecuada. Pero para situar la cuestión en su debida perspectiva, sería irreal esperar que los asuntos jurídicos relacionados con el establecimiento de un régimen amplio de responsabilidad nuclear se puedan resolver simplemente modificando a cada momento el actual sistema de responsabilidad civil. Está claro que, con las limitaciones de su marco jurídico, este sistema no puede proporcionar por sí solo las bases necesarias para crear un régimen amplio de responsabilidad nuclear.

La otra opción que queda, y que podría facilitar el cumplimiento de esta tarea, sería orientar la atención principalmente hacia el examen sustantivo de las cuestiones concernientes a la elaboración de un instrumento sobre la responsabilidad de los Estados por daños nucleares.

* Véase el documento GOV/2306.

** Véanse los documentos GOV/INF/550 y GOV/INF/550 Add. 1.