

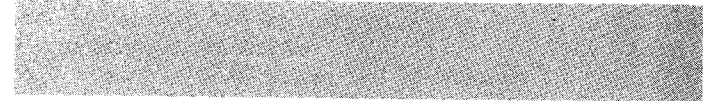
00.63.03

Ciencia

interamericana

C.N.S.A. 20115000
ADOP. 10/10/63
2 1963

vol 4, no. 1, enero-febrero 1963



**LA INDUSTRIA NUCLEAR ANTE LAS
LEGISLACIONES AMERICANAS**

por Enrique Zaldívar

S E P A R A T A

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS CIENTIFICOS
Unión Panamericana, Secretaría General
Organización de los Estados Americanos
Washington, D. C.**

La industria nuclear ante las legislaciones americanas

por

ENRIQUE ZALDIVAR *

Preliminar

La industria nuclear, entendiendo por tal la aplicación tecnológica de las transmutaciones y reacciones nucleares, necesita que los países en los cuales va a instalarse cuenten con una legislación adecuada para resolver los diversos problemas que la misma planteará. Más aún, no creemos que una empresa nuclear de importancia se radique en un país en el cual no exista un mínimo de disposiciones legales regulatorias de situaciones que pueden derivar de sus actividades.

El problema de la relación entre la tecnología y el derecho, no es nuevo. En este sentido, más de una vez se ha hecho notar con acierto, que los grandes descubrimientos suelen acarrear amplios cambios en las estructuras sociales e, incluso, en las legislaciones, abarcando dentro de este último concepto doctrinas jurídicas, leyes, reglamentos y jurisprudencia (1). Fue así como la aplicación industrial del invento de la máquina a vapor y de la electricidad en la segunda mitad del siglo XIX, originó una revolución tecnológica que, a su vez, produjo intensas mutaciones económicas con repercusión en las legislaciones internas de los Estados. Lo mismo podríamos decir respecto a la difusión del automóvil y al empleo comercial de la aviación, ya en este siglo. Pero por primera vez se presenta un caso en que trascendentales aplicaciones tecnológicas estén condicionadas a la existencia de adecuadas estructuras legales.

La industrialización de la máquina a vapor o de la electricidad, y el empleo del automóvil o el desarrollo comercial de la aviación, no se supeditaron a determinados cuadros legislativos. Estos inventos y su uso, ocasionaron profundas reformas jurídicas. Así, por

ejemplo, la consagración de la teoría de la responsabilidad objetiva, hoy tan difundida, se debió a la necesidad de proteger a los trabajadores y a terceros ante una evolución tecnológica imprevista en las legislaciones del siglo XIX. (2) Es cierto que, posteriormente, leyes adecuadas han buscado favorecer la evolución comercial de algunos inventos tales como las Convenciones de Varsovia y Roma (1933) y el Protocolo Adicional de Bruselas (1938) en materia de aeronáutica civil. Pero, insistimos, es ante el dominio del átomo por el hombre y su aplicación pacífica que se presenta, por primera vez, la situación de que el desarrollo tecnológico se encuentra sujeto a un previo desarrollo jurídico.

Bajo este punto de vista, las cuestiones legales que plantean los usos pacíficos de la energía atómica son de difícil solución. Puede anticiparse que los problemas ya creados y que creará en el futuro su empleo serán diversos y aún más profundos que aquellos originados por cualquier otro descubrimiento; por otra parte, el impacto de la utilización industrial de la energía atómica se siente no sólo en el derecho público y en el privado sino también en las relaciones entre los Estados y, por lo tanto, en el derecho internacional, lo cual acrecienta las dificultades jurídicas y prácticas.

3

* El Dr. Zaldivar es Asesor Legal de la Comisión Nacional de Energía Atómica de la República Argentina; Gobernador Alterno en la Junta de Gobernadores del OIEA y profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

(1) MITCHELL, William, en "Inter-American Law Review", Vol. III, p. 412.

(2) En materia de responsabilidad civil por daños causados por personas o cosas, hasta fines del siglo XIX privó la teoría de la "responsabilidad subjetiva o culposa". Según ella, está obligado a reparar los daños únicamente aquél a quien se le pudiese probar culpa o negligencia grave en el hecho que los ocasionó. La mencionada evolución industrial, dio nacimiento a la teoría de la "responsabilidad objetiva o causal", por la que todo aquél que crea un "riesgo potencial" para la sociedad, (una industria peligrosa, medios de transporte, etc), es responsable civilmente y debe reparar los daños que este "riesgo" ocasione, independientemente del elemento culpa o negligencia y sin necesidad de que el damnificado pruebe la existencia de estas circunstancias.

La industria nuclear necesita imprescindiblemente cuadros legales específicos para desarrollarse

Las razones que llevan a la precedente afirmación, son las siguientes:

1) Los daños factibles de ser causados por las instalaciones nucleares (por ejemplo por un reactor productor de energía eléctrica), si bien de remota posibilidad, pueden tener extraordinaria gravedad. Estos perjuicios pueden presumirse apreciablemente mayores que los capaces de ser originados aun en el peor de los supuestos, por las industrias convencionales (problema de la responsabilidad civil, con un alcance inconmensurable y hasta ahora no previsto).(3)

En consecuencia, después de diversos estudios hechos al respecto, se ha llegado a la conclusión de que las legislaciones deben tender a consagrar:

A) Para la protección económica y jurídica de las víctimas: a) la responsabilidad objetiva; b) la determinación "a priori" del económicamente responsable (operador de la instalación, Estado, asegurador, etc.); c) que este responsable ofrezca garantías para el pago de eventuales indemnizaciones; d) la responsabilidad subsidiaria del Estado, en determinados supuestos.

B) Para facilitar la instalación y desarrollo de las industrias: el establecimiento de un límite a la responsabilidad de quien resulte imputable según se indica en el punto b) del apartado anterior (en cuyo supuesto comenzará a jugar la responsabilidad subsidiaria del Estado).

2) Los daños nucleares que tengan por causa un accidente en el territorio de un Estado, pueden sufrirse en el territorio de otro u otros Estados (nuevo problema en el terreno del derecho internacional privado, que pueden extenderse al campo del derecho internacional público.

En consecuencia, los Estados se mostrarán opuestos a la instalación de industrias nucleares por las complicaciones de orden internacional que pueden originarse, hasta tanto por acuerdos bilaterales o regionales se prevea el modo de solucionar estas situaciones.

3) Los materiales nucleares usados en la industria pacífica en un Estado pueden llegar a tener utilización militar en otro (problema de derecho internacional público).

Es bien sabido que algunos materiales nucleares y subproductos (especialmente el uranio-235, uranio-233 y el plutonio), originariamente empleados en industrias pacíficas pueden luego tener empleo bélico. Esta circunstancia, factible de originar cuestiones internacionales, hace necesaria una intervención estatal no solamente en la sanción de un sistema legal que tienda a asegurar que los materiales e instalaciones industriales nucleares no se utilicen como difraz de suministros bélicos sino también en el ejercicio del poder de policía para controlar, a través de inspecciones, la efectividad de esta legislación.

No debe creerse que éste problema es remoto para los países latinoamericanos. Obsérvese que sería fácil, por ejemplo, que el plutonio producido por un reactor de potencia para generar energía eléctrica fuera luego exportado a naciones con capacidad para fabricar armas nucleares.

La legislación de la energía nuclear

Las circunstancias que señalamos precedentemente y la necesidad de allanar dificultades que faciliten el desarrollo de la energía atómica han impulsado a buscar la creación de un ámbito jurídico adecuado para su industria.

En este sentido, los esfuerzos hechos deben considerarse bajo un doble aspecto. En primer lugar, en lo atinente a la legislación interna de cada Estado y, en segundo término, en lo relativo a la preparación y sanción de diversas convenciones internacionales especialmente tendientes a estructurar un sistema particular de responsabilidad.

Tanto las naciones consideradas más adelantadas en energía nuclear (EE.UU. de América, Reino Unido, Unión Soviética, Francia y Canadá) como las de segundo grupo, o sea las que recientemente han iniciado su actividad en este campo (entre las que cuentan varios países latinoamericanos) ya han sancionado legislaciones internas específicas.

Resulta interesante hacer notar que estas leyes guardan múltiples similitudes sin perjuicio de reflejar ciertas modalidades que, en general, son propias de las estructuras jurídicas de los respectivos países (en este sentido no puede pretenderse que las leyes de Francia sean idénticas a las del Reino Unido). Esta identidad la encontramos especialmente

(3) Véase ZALDIVAR, Enrique, "Problemas legales originados por el uso de la energía atómica" por edit., El Ateneo. Buenos Aires, 1960.

en la forma de encarar y resolver algunos problemas: creación de un ente gubernamental reactor en la materia; régimen especial para los minerales y materiales nucleares; necesidad de licencias gubernamentales para la explotación de instalaciones atómicas; obligatoriedad de seguros o fondos permanentes de garantía por los eventuales daños; etc.

No nos detendremos en el estudio de las legislaciones nacionales ya que ello excederá los límites de este trabajo.(4)

Pasaremos, pues, a referirnos a los esfuerzos hechos con objeto de aprobar las convenciones internacionales.

La acción en el orden internacional

La necesidad de sancionar determinadas normas de carácter internacional para posibilitar las actividades nucleares y, al mismo tiempo, evitar los eventuales conflictos entre los Estados que puedan derivar de las mismas, ha motivado diversos esfuerzos entre los que cabe destacar los siguientes:

1º) En el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), se han hecho estudios y proyectos en dos sentidos: a) para la aprobación de una convención internacional sobre responsabilidad civil e internacional de los Estados por riesgos nucleares originados en instalaciones terrestres y b) para la preparación de una convención de igual carácter sobre navegación a propulsión nuclear.

Nos referiremos a ambas seguidamente:

En lo que respecta a la primera convención, en el año 1958 el OIEA organizó un "grupo de trabajo" constituido por expertos en derecho internacional, comercial y en materia de seguros, formado por representantes de Argentina, Checoslovaquia, Estados Unidos de América, India, Italia, Japón, Reino Unido, República Árabe Unida y Unión Soviética, para estudiar el problema, proponer soluciones y, en su caso, presentar un anteproyecto de convención. Este "grupo de trabajo", que me cupo integrar, se reunió varias veces en Viena en el curso de 1959. En 1960 el OIEA dio a publicidad su labor, de la cual se excluyó todo lo relativo a la responsabilidad de los Estados por la violenta oposición de la

(4) Una excelente información al respecto, a la que deberán introducirse algunas modificaciones debidas al tiempo transcurrido desde que se publicó, aparece en la obra "LAW AND ADMINISTRATION", que bajo la dirección de Herbert S. Marks, edit. Pergamon Press. New York, 1959.

Unión Soviética a tratar este punto.

Este trabajo fue completado por un Comité Intergubernamental de representantes oficiales de los gobiernos de Argentina, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, India, Japón, Polonia, Reino Unido, República Árabe Unida, República Federal Alemana y Unión Soviética, que se reunió en Viena en 1961 y 1962 para aprobar el proyecto definitivo. Este proyecto final deberá ser considerado por una Conferencia Diplomática a celebrarse en el curso del próximo año.

En cuanto a la Convención sobre Navegación a Propulsión Nuclear, el OIEA en 1960, reunió un demasiado numeroso "grupo de trabajo", en el cual preparamos un proyecto de convención que, conjuntamente con el elaborado por el Comité Marítimo Internacional en Rijeka, Yugoslavia (1959), fue ulteriormente aprobado por la Conferencia Diplomática de Bruselas de 1961 y 1962.

Intencionalmente, hemos dejado de lado otros interesantes esfuerzos legislativos como el de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo y el del Euratom, por ser los mismos extraños a nuestro Continente.

La acción en el orden americano

La Federación Interamericana de Colegios de Abogados en su sesión de Miami, en abril de 1959, aprobó el informe presentado por su "Comisión Permanente sobre Aspectos Legales del Empleo de la Energía Atómica para usos Pacíficos", en el que se indica la necesidad de preparar una legislación internacional para el Continente Americano, que regule las actividades conexas con su utilización no militar.

Posteriormente, se reunió en San Juan de Puerto Rico, en noviembre de 1959, el "Simposio interamericano sobre problemas jurídicos y administrativos de los programas pacíficos de la energía nuclear", patrocinado por la Comisión Interamericana de Energía Nuclear (CIEN), la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos y la Universidad de Puerto Rico. El mismo congregó a juristas de casi todas las naciones de este Hemisferio, quienes tuvieron oportunidad de cambiar opiniones, en una amplia escala, sobre los diversos problemas que debían encararse.(5)

(5) Véase MAYDA, Jaro, "Energía Nuclear y Derecho: Un Simposio Interamericano", edit. Universidad de Puerto Rico, 1960.

Por último en abril de 1962, la Comisión Interamericana de Energía Nuclear dispuso la formación de un Comité Especial integrado por representantes de Argentina, Brasil, Colombia, Estados Unidos de América y México, con la misión de estudiar los problemas legales que origina el uso pacífico de la energía atómica en nuestro Continente y proponer soluciones. Este Comité se reunió por primera vez en Washington a comienzos de noviembre de 1962.

Oportunidad de una convención interamericana: temas que deberá considerar

El actual desarrollo de la investigación y aplicaciones prácticas de la energía nuclear en nuestro Continente indica que es especialmente oportuno el momento para intentar una acción legislativa de carácter interamericano.

En efecto, la utilización pacífica de esa energía en la medicina, la agricultura, la veterinaria y la industria, aunque se encuentre en sus primeras etapas en los países latinoamericanos, en varios de ellos es ya una realidad.

Por tal motivo, resulta necesario que las naciones de América encuadren el empleo pacífico de la energía atómica dentro de adecuados marcos legales de carácter internacional. No hacerlo o demorar la creación de estas estructuras puede originar conflictos entre las mismas y atrasar el desarrollo de estas nuevas industrias, en las cuales se cifran grandes esperanzas.

Por otra parte, el incipiente estado de las aplicaciones indica la conveniencia de aprovechar la situación antes de que en los diversos países del Continente se vayan dictando normas que puedan resultar contradictorias y que se cristalice así una jurisprudencia que será luego muy difícil modificar.

El primer punto a decidir al organizar la labor en esta materia es el de seleccionar las cuestiones que deberán tratarse.

Posiblemente, la pretensión de abarcar todos los problemas que ya ha creado y se prevé que creará en un futuro próximo entre nosotros el uso de la energía nuclear, llevaría al fracaso. Parece preferible seleccionar los que desde ahora requieren solución inmediata teniendo en cuenta el distinto grado de desarrollo de la energía nuclear en los diversos países americanos.

Sin ninguna duda la cuestión que necesita ser estudiada y resuelta en primer término es la relacionada con la responsabilidad por los daños que puede ocasionar el uso pacífico de la energía nuclear. Este problema resulta necesario encararlo en su doble aspecto: a) la responsabilidad civil y b) la responsabilidad internacional de los Estados.

En segundo lugar, será necesario estudiar el régimen de la protección financiera, entendiendo por tal la seguridad que debe ofrecer el responsable para afrontar el pago de las indemnizaciones que escapan al giro habitual de las operaciones y que se originan primordialmente en los accidentes ocurridos en la instalación nuclear. Al mismo tiempo, será necesario considerar el régimen de seguros para cubrir los riesgos señalados. Si bien parece preferible que el seguro esté en manos de empresas privadas, corresponderá a los Estados tomar las medidas necesarias para establecer en sus territorios las organizaciones adecuadas si no hubiere entes privados interesados al respecto y permitir, asimismo, la actuación de "pools" internacionales si fuera necesario, ya que ésta es la modalidad adoptada por los aseguradores europeos para cubrir la industria nuclear.

En tercer término, deben establecerse determinadas normas relativas a: a) seguridad de las instalaciones nucleares; b) medidas de emergencia para prevenir posibles accidentes y evitar la extensión de sus efectos, una vez producidos; c) transporte de sustancias radiactivas y d) destino de desechos radiactivos.

La regulación de las cuestiones señaladas como principales y urgentes: responsabilidad por los daños, seguro para cubrir éstos y las normas correspondientes a las aplicaciones, presenta serias dificultades.

Veamos seguidamente diversos aspectos e inconvenientes que aparecen a un primer análisis de estas cuestiones.

A) La responsabilidad por los daños causados por el uso pacífico de la energía nuclear posiblemente sea el más difícil de los problemas que deberá resolver una Convención Interamericana.

En esta materia, es necesario distinguir la responsabilidad civil de la responsabilidad internacional de los Estados.

Veamos estas cuestiones separadamente.

a) Respecto a la responsabilidad civil, el sistema que se adopte influirá sin lugar a dudas en el desarrollo de los programas relativos a la energía atómica.

Es evidente la necesidad de establecer en América normas concretas sobre esta cuestión, no sólo para evitar el ya mencionado inconveniente de la cristalización de una variedad de leyes y jurisprudencia, sino también para dar a la industria atómica certidumbre respecto a las obligaciones que derivarían de un accidente grave. El fabricante, el transportador, el industrial, etc., deben saber con exactitud a que atenerse en cuanto a la obligación de reparar los accidentes provocados por los mecanismos que vendan, acarreen, instalen u operen. La industria nuclear americana limitará su expansión mientras no cuente con leyes que la cubran equitativamente de las consecuencias financieras de un accidente; por otra parte, hasta que los terceros no estén económicamente protegidos contra esos riesgos, los gobiernos no deberán permitir el funcionamiento de instalaciones susceptibles de ocasionar daños de importancia.

Se ha dicho que una exagerada protección hacia los terceros puede significar la paralización de la industria nuclear. Pero frente a sus intereses, tenemos los de los obreros que trabajan en esa industria, los del público que vive en regiones cercanas a las instalaciones y los de todas aquellas personas cuyos bienes o seguridad física pueden verse afectados por un accidente nuclear.

Estos intereses deben de ser amparados por igual. Pero se nos presenta aquí el problema de elegir la regla más conveniente.

Comenzaremos por señalar que en la mayoría de los países americanos para determinar la obligación de reparar se adopta la teoría de la "responsabilidad subjetiva o culpable". Frente a esta concepción tenemos la doctrina de la "responsabilidad objetiva o causal" nacida, como explicamos más arriba (véase nota 2), ante los problemas originados por el desenvolvimiento industrial del siglo XIX. Adelantaremos, desde ya, que en todas las leyes y convenciones sobre responsabilidad civil por daños nucleares aparece adoptada esta teoría.

Por otra parte, la misma se va abriendo camino en las legislaciones del continente y es consagrada, como principio general, por los códigos de Méjico (para el distrito federal y territorios) y por el del Perú. Además, otros países como Argentina y Brasil la adoptan para situaciones especiales como ser en accidentes de trabajo y transportes.

Debe señalarse que en materia de responsabilidad por accidentes nucleares el régimen que se ha seguido, ha sido el siguiente:

1º) Canalización de la responsabilidad hacia una determinada persona: el operador de la instalación;

2º) Aplicación del régimen de la "responsabilidad objetiva" a éste.

En tal sentido tenemos las convenciones preparadas por el OIEA, por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo; por el Comité Europeo de Seguros; por la Unión Internacional de Productores y Distribuidores de Energía Eléctrica (UNIPED); por la Conferencia Diplomática de Derecho Marítimo de Bruselas; y por las leyes de Alemania Occidental, Suiza y Reino Unido, entre varias otras.

En síntesis, los motivos que se han tenido en cuenta para seguir este sistema, han sido los siguientes:

1) Que se trata de una actividad que puede calificarse de "peligrosa";

2) Que producido un accidente, en la mayoría de los casos será muy difícil determinar si éste ha sucedido por dolo, culpa, negligencia o caso fortuito;

3) Que por ello mismo, un litigio tendiente al pago de una indemnización por responsabilidad culpable tropezaría con las dificultades de la prueba, lo cual aumentaría notablemente su costo;

4) Que la incertidumbre del resultado de un proceso de esta naturaleza perjudicaría tanto al reclamante como a la industria, la cual necesita desenvolverse sobre bases claras y definidas; y

5) Que sería necesario constituir tribunales científicamente capacitados para apreciar las probanzas técnicas acumuladas.

Otro aspecto de difícil articulación es el de la "responsabilidad financiera". Aclaremos que debe de entenderse por este concepto la seguridad que ofrece el responsable de pagar ciertas indemnizaciones originadas por los accidentes. Este aspecto se relaciona con el problema del tope máximo de la responsabilidad que, en principio, se acepta que sea el que cubre el seguro. Pero, seguidamente, se presenta la cuestión de la cobertura del exceso de esta "responsabilidad financiera" y la pregunta que surge es si debe de ser el Estado que autorizó la instalación el que debe hacerse cargo del referido remanente.

Resumiendo, parece conveniente que una Convención Interamericana en materia de responsabilidad civil por riesgos nucleares se asiente sobre las siguientes bases:

1) Establecimiento del principio de la "responsabilidad objetiva" sobre determina-

da persona, hacia la cual deben canalizarse todos los reclamos;

2) Obligación de este responsable "juris et de jure", a ofrecer una adecuada y permanente seguridad financiera para afrontar las eventuales indemnizaciones que deba pagar;

3) Determinación de un tope máximo hasta el cual éste deba responder, el cual podría ser equivalente al monto que acepte cubrir el seguro;

4) Fijación de una subsidiaria responsabilidad del Estado que autorizó la instalación nuclear, por el excedente entre este tope y el monto de las eventuales indemnizaciones; y

5) Institución de reglas precisas respecto a las obligaciones de los suministradores y transportadores de los elementos nucleares.

Secundariamente, resultará necesario fijar normas relativas a la prescripción de las acciones de reclamo; a la jurisdicción ante la cual deben entablarse; a la solidaridad en el caso de accidentes causados conjunta o acumulativamente por distintas instalaciones nucleares y a la convertibilidad de los pagos indemnizatorios.

Es posible que se encuentre cierta dificultad para encuadrar legalmente estas cuestiones. Sin embargo, dado que la doctrina de la "responsabilidad objetiva" tiene por lo menos un principio de aplicación en todas las legislaciones del hemisferio, puede presumirse que no se producirán inconvenientes que determinen su inaplicabilidad.

B) El problema de la responsabilidad internacional de los Estados será posiblemente muy difícil de resolver, dado que a las dificultades propias de la responsabilidad en general, se suman las específicas de la materia a que nos referimos.

Sin embargo, ciertas peculiaridades de la misma ayudarán a su correcto enfoque.

En primer término, tenemos que en todos los países las explotaciones industriales de la energía atómica son llevadas a cabo por entes gubernamentales o por los particulares con licencia de los gobiernos y bajo el control de éstos.

De modo que los Estados tienen siempre una intervención directa o indirecta en las actividades relacionadas con la energía atómica.

El problema de la responsabilidad de los Estados aparecerá pues, no solamente en el caso de explotación directa sino también cuando al excederse el límite de responsabilidad que la industria privada o el seguro puedan soportar, deba cubrir el restante de

las indemnizaciones.

La convención interamericana deberá resolver una serie de situaciones dentro del tema que tratamos. Estas son:

1º) Si es necesario establecer reglas especiales que regulen la responsabilidad de los Estados por daños nucleares o el actual derecho internacional positivo ya contiene normas para solucionar los conflictos que se pueden presentar en esta materia;

2º) Si deben de reputarse en todos los casos responsables a los Estados por daños extraterritoriales originados en actividades nucleares propias o únicamente cuando se han realizado previa "licencia";

3º) Si tomando una posición afirmativa, deberá determinarse que la obligación de reparar del Estado debe de ser conjunta o subsidiaria con la del propietario, operador, etc. de la instalación nuclear donde se originó el accidente; y

4º) Si es factible aplicar a los Estados la teoría de la "responsabilidad objetiva", es decir, determinar su obligación de reparar, aunque el accidente se haya producido sin dolo o culpa del mismo Estado o del propietario u operador de la industria atómica.

Encontradas las respuestas a estos puntos básicos surgirán las siguientes a resolver:

1º) La obligación de reparar en los casos de daños originados por a) envíos nucleares; b) medios de transporte a propulsión nuclear; y c) residuos arrojados en alta mar; cuando estos perjuicios se han sufrido fuera de los límites de su frontera pero el envío o lanzamiento ha partido de su territorio y el medio de transporte es del país.

2º) Clase de indemnizaciones que abarcaría la responsabilidad de los Estados. En otras palabras, se cubriría el "damnum emergens", "lucrum cesans", medidas preventivas, gastos de investigación, etc. o sólo alguno de estos aspectos.

3º) Establecimiento de un límite al monto de responsabilidad de los Estados y al tiempo durante el cual podrían hacerse los reclamos.

4º) Sanción de reglas especiales sobre solidaridad de los Estados por daños causados conjunta o acumulativamente.

Asimismo, deberán solucionarse diversas cuestiones de orden procesal internacional y económico. Entre éstas tenemos: la determinación de una jurisdicción internacional obligatoria y la eventual constitución de tribunales especiales para entender en las disputas en esta materia; la fijación de normas de pro-

cedimiento; el establecimiento de acuerdos relativos a la convertibilidad de pagos indemnizatorios y, en fin, la adopción de todas las reglas propias de la etapa procesal.

Creemos necesario hacer notar que para elaborar una estructura legal adecuada en materia de obligaciones indemnizatorias derivadas de accidentes nucleares, será preciso sancionar las necesarias normas tanto en cuanto a responsabilidad civil como a responsabilidad internacional de los Estados se refiere. Aprobar las primeras y no las segundas, significaría una solución incompleta del problema.(6)

C) El seguro contra riesgos nucleares se presenta como un complemento imprescindible para la solución del problema de la responsabilidad.

Pero establecer un régimen adecuado no será sencillo. En primer lugar, por las dificultades propias del tema y, en segundo término, porque la industria del seguro se halla estrictamente regulada en todos los países del Continente. Algunos de estos hacen del reaseguro un monopolio estatal, otros tienen leyes que traban la acción de las empresas extranjeras y de los pools internacionales, siendo precisamente, estos últimos, los organismos indicados para cubrir los riesgos de referencia.

Debe señalarse que los aseguradores han demostrado desinterés en afrontar riesgos nucleares. Los motivos aducidos son: el escaso conocimiento de los perjuicios que deben cubrir; la circunstancia de que los daños pueden extenderse fuera del territorio en el cual se produjo el accidente, originando complicaciones de orden internacional; la inexistencia de normas obligatorias de seguridad para la construcción y manipulación de los reactores y la falta de un programa internacional específico de aprobación e inspección de las instalaciones.

Además, los daños que debe amparar el seguro son extensos: van desde los que origina el radón en las minas de uranio hasta los que puede producir un accidente en un reactor, pasando por los ocasionados durante el transporte de minerales y elementos radiactivos y por el uso de los radioisótopos.

En cuanto a la gravedad de los mismos en las personas, si bien se han hecho numerosos estudios aún no puede determinarse su inten-

sidad. Variarían desde lesiones leves y curables hasta la muerte y los daños genéticos.

Como puede apreciarse, las dificultades que originará la aplicación práctica del seguro en el terreno que estudiamos, serán considerables.

De todos modos, debe tenderse a que la Convención Interamericana establezca la obligatoriedad por parte de sus signatarios de aceptar la acción de los pools internacionales, cuando las empresas nacionales no cubran los daños. Además, será conveniente propender a un estudio de los regímenes más adecuados entre las compañías de seguros y los organismos estatales que tienen a su cargo el control y dirección de las actividades atómicas, a fin de fijar las bases de un tipo de seguro que cubra los riesgos de las operaciones a realizar por cada país en un futuro próximo o por la industria privada durante el mismo período.

Por último, aparece conveniente que la protección que exceda los límites cubiertos por las compañías de seguros sea proporcionada por los gobiernos nacionales.

D) Establecimiento de normas relativas a: 1) la seguridad de las instalaciones nucleares; 2) medidas de emergencia para prevenir posibles accidentes y evitar la extensión de sus efectos una vez producidos; 3) transporte de sustancias radiactivas y destino de desechos radiactivos.

Si bien estos aspectos se refieren a la faz técnica de la utilización de la energía nuclear, no cabe duda que una Convención Interamericana debe contemplarlos y fijar las regulaciones legales que los hagan obligatorios.

Conclusión

De lo expuesto, fácilmente se deduce que en el ámbito interamericano es urgente estudiar y buscar la adopción de las normas jurídicas básicas que permitan el desarrollo de la tecnología nuclear.

Por ello, la creación de un Comité Especial, acordada en la Cuarta Reunión de la CIEN (Méjico 1962, Resolución VI), para estudiar el problema de la responsabilidad civil por daños nucleares, asesorar a los gobiernos americanos sobre el proyecto del OIEA, antes de la Conferencia Diplomática que lo considerará y analizar la posibilidad y conveniencia de la preparación de una Convención Interamericana, ha llenado una verdadera necesidad.

Es de desear que este Comité Espe-

(6) Precisamente, éste es, a mi juicio, el gran defecto del Proyecto del OIEA, que se tratará en mayo de 1963 en una Conferencia Diplomática convocada ad-hoc.

cial, recién constituido, lleve a cabo una labor completa y eficiente. El desarrollo industrial de la energía nuclear en el Continente Americano está supeditado, según explica-

mos, a la sanción de adecuadas normas legales que contemplen los múltiples problemas sociales, jurídicos y económicos que originará.

