

C.N.E.A. Biblioteca	
ARCHIVO PUBLICACIONES	
NO 1	AÑO 1960

00.60.09

ENRIQUE ZALDIVAR

Abogado y Doctor en Jurisprudencia
Profesor en las Universidades de Buenos Aires y La Plata
Asesor Legal de la Comisión Nacional de Energía Atómica de la
República Argentina

LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS POR EL USO
PACIFICO DE LA ENERGIA NUCLEAR
(Necesidad de una acción legislativa internacional)

BUENOS AIRES

1960

**LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS
POR EL USO PACIFICO DE LA ENERGIA NUCLEAR.
(Necesidad de una acción legislativa internacional)**

SUMARIO

- I PRELIMINAR**
- II EL PROBLEMA**
 - a) Características de los riesgos nucleares**
 - b) Los interrogantes de orden legal**
- III CONCLUSIONES. ACCION ACONSEJABLE**

I) PRELIMINAR: El presente estudio considera el más grave de los diversos problemas legales que ha originado la utilización pacífica de la energía nuclear: el de la responsabilidad internacional de los Estados por los daños que puede originar su uso.

Sobre el empleo de esta nueva fuente de energía y los perjuicios que, eventualmente causaría, poco es lo que, en general se sabe. Erróneamente, se suele asimilar todo aprovechamiento de la energía atómica a sus aplicaciones bélicas y los daños que es factible que motive a los espantosos efectos de las bombas atómicas, ya conocidos por la humanidad.

Pero los que, como digo, son habitualmente ignorados, son los distintos aspectos de la utilización pacífica. Pese a encontrarse en esta materia la ciencia y la técnica en sus primeras etapas, ya puede hablarse de los beneficios de dicho empleo en la medicina, para el diagnóstico y tratamiento de diversas enfermedades, especialmente las glandulares; en la agricultura, para el estudio y aprovechamiento de fertilizantes; en la veterinaria, para la investigación del empleo de vitaminas y hormonas; en la industria, tanto para la producción de energía eléctrica como con el uso de radioisótopos, (elementos "trazadores") para los controles de oleoductos, maquinarias y metales; debiendo señalarse que la enunciación que antecede dista de ser taxativa, pues el campo de aplicaciones prácticas de la energía nuclear se amplía día a día.

///.

Lamentablemente, estos beneficios no pueden obtenerse sin cierto riesgo; riesgo limitado y remoto, pero existente al fin.

Los daños que originaría una fuente incontrolada de radiaciones, como podría serlo, vgr., un reactor que sufriese un accidente perfecto serio, pueden dividirse en dos grupos: sobre las cosas y sobre las personas. Sobre las cosas, al invalidarlas para su uso, por el peligro que reportarían para los seres humanos y sobre las personas, al producir en éstas una extensa gama de males que van desde lesiones curables y sin rastro, hasta la ceguera, cánceres y la muerte.

La forma de evitar estos daños y de limitar sus efectos, corresponde a la faz científica y a la técnica de la energía nuclear. Pero es labor del jurista proveer la legislación necesaria a fin de encuadrar debidamente los problemas originados por su creciente utilización y, en especial, regular en forma adecuada la obligación de reparar, originada en los perjuicios causados por tal uso.

Ahora bien, en este aspecto es necesario hacer un doble planteo: el de la responsabilidad civil, o sea la del propietario, poseedor u operador del artefacto que cause el daño y que debe afrontar su reparación, ya sea Estado o particular, (situación que, como puede verse, guarda cierta similitud con la explotación de industrias peligrosas), y el de la responsabilidad internacional de los Estados por daños causados fuera de su jurisdicción, a raíz de actividades desarrolladas en sus territorios o con su licencia.

O sea que el problema a que nos referimos abarca los perjuicios originados en los casos de desperfectos sufridos

por instalaciones fijas (comunmente será reactores que produzcan radiaciones ionizantes incontroladas) por el mismo acontecimiento en buques con propulsión nuclear y por la echazón de residuos radiactivos en el mar o ríos.

A su vez, las consecuencias de estos eventuales accidentes podrán experimentarse sobre el territorio de otra nación, (personas o cosas que se encuentran en éste, ya sea en tierra firme o en sus aguas territoriales, como ser pesquerías), o simplemente sobre bienes que pertenezcan a otro estado aunque no se hallen dentro de sus límites, como sucedería con buques de su bandera navegando en alta mar.

La solución del problema de la responsabilidad civil, ya ha sido encarada. En efecto el Organismo Internacional de Energía Atómica, a fines de 1958 resolvió la constitución de un "grupo de estudios" que denominó de "Expertos en Responsabilidad Civil y Responsabilidad Internacional de los Estados por Riesgos Nucleares", con el objeto de que preparara un proyecto de convención internacional al respecto. Los diez integrantes de éste grupo fueron seleccionados por el Director General del Organismo entre juristas y especialistas en seguros de distintas partes del mundo, habiendo correspondido al autor de este trabajo la distinción de ser elegido como experto por el área latinoamericana.

Pues bien, pese a que se trabajó intensamente en el curso del año 1959, elaborándose un proyecto de Convención sobre Responsabilidad Civil, poco o nada es lo que se pudo hablar sobre responsabilidad internacional de los Estados, (a pesar de ser uno de los puntos del temario), por la violenta oposición del asesor de la U.R.S.S. y el desinterés de algunos otros.

La impresión obtenida después de esas reuniones es que, en esta materia, será muy difícil llegar a un acuerdo amplio, por los enormes intereses que pueden verse envueltos, por la incidencia de los factores políticos y porque, en general, las naciones son contrarias a permitir el eventual control de sus operaciones nucleares. (aun en el campo de las actividades pacíficas), que bien podría resultar de un acuerdo internacional.

Pero, de todos modos, es necesario dar los primeros pasos tendientes a solucionar la cuestión de la responsabilidad internacional de los estados por riesgos nucleares; el planteo del problema, -objetivo de este estudio,- es uno de ellos.

II) EL PROBLEMA. a) Características de los riesgos nucleares.

El supuesto de accidentes nucleares que, sin duda parece desde ya necesario prever, es el de los sufridos por reactores fijos que pueden producir escapes de radiactividad los cuales originen luego lluvias radiactivas (fall out) que, al ser llevadas por corrientes de aire, se precipiten sobre el territorio de un país, distinto de aquél en el cual acaeció el hecho y de donde, por lo tanto, se encuentra la fuente de radiaciones ionizantes.

Los perjuicios que tal lluvia radiactiva produciría pueden ser cuantiosísimos y fácilmente se percibe la gravedad de un conflicto internacional originado por una situación de esta naturaleza⁽¹⁾.

(1) Me refiero primordialmente a la posibilidad de accidente en un reactor fijo, por la creciente utilización de estos y su aplicación a la producción de energía eléctrica. Pero no deben descartarse los otros eventuales motivos (daños causados por buques con propulsión nuclear y desechos radiactivos) que también deben ser objeto de consideración, en especial el primero en vista de los proyectos de EE. UU. de América para la construcción de una flota mercante de este tipo.

Queda, así, caracterizado uno de los primordiales aspectos de los daños nucleares: el de su factible internacionalidad.

En segundo término, no es posible dejar de considerar que las explotaciones industriales de energía nuclear son llevadas a cabo, en la mayoría de los países, por entes gubernamentales. Aun en los casos de que estas actividades sean desarrolladas por empresas privadas, éstas siempre lo hacen previas licencias otorgadas por los gobiernos y, además, permanentemente bajo el control de éstos. Por otra parte, debe señalarse que el elevadísimo costo y volumen de estas instalaciones industriales, la necesidad de contar con un combustible cuya existencia también es controlada y la circunstancia de que para funcionar precisan personal altamente especializado, hacen inconcebible la existencia de plantas clandestinas de energía atómica, al menos en un volumen capaz de producir perjuicios importantes.

En tercer lugar, debe tenerse presente que la importancia de los daños que un accidente nuclear catastrófico podría originar excedería, en casi todos los casos, las posibilidades indemnizatorias de la industria privada y del seguro, al menos dentro de la organización dada actualmente a este último en la mayoría de los países del mundo.

Señalo por último que, con prescindencia del supuesto accidente catastrófico, es factible que se presenten otras situaciones, como ser la de impedir un inminente accidente o la extensión de sus perjuicios si ya se ha producido, que pueden requerir acciones preventivas. Si el particular que eventualmente opera la instalación donde se produjo el desperfecto no las lleva a cabo, surgiría la obligación por parte del Estado autorizante de ejecutarlas, no

solamente por el "poder de policía" que ejerce, sino a causa de que, como señalé más arriba, por sus especiales características, es muy posible que los resultados del accidente se sufran más allá de las fronteras del país, lo que ocasionará a éste obligaciones de carácter internacional.

Teniendo en cuenta las peculiaridades señaladas, el problema sub-exámen lo concreto en este estudio a dos aspectos: 1º) La necesidad de determinar si los Estados en los cuales un accidente nuclear se origine, son responsables y con qué alcance, por daños causados por las radiaciones ionizantes fuera de su territorio y, 2º) fijar el mejor medio legal para obligarlos a que tomen medidas a fin de prevenir los perjuicios de esta naturaleza o impedir su extensión.

El caso así planteado presenta múltiples facetas. Resulta necesario hacer referencia a estos aspectos, dado que las conclusiones que merezcan significarán el enfoque de una solución integral del mismo. Por tal motivo, me refiero seguidamente a estos interrogantes señalando desde ya que, más que una respuesta a los mismos, lo buscado en este trabajo es llamar la atención de los juristas sobre la gravedad de los temas y la urgencia en encararlos.

b) Los interrogantes de orden legal. Al primer examen del problema, se nos aparecen cinco puntos básicos que necesitan ser analizados y a los cuales es preciso encontrarles respuestas que se amolden a las diversas estructuras legales de las distintas naciones.

Ellos son:

1º) Resolver si los Estados deben reputarse, en todos los casos, internacionalmente obligados a reparar los daños extraterritoriales

originados en actividades nucleares llevadas a cabo en sus territorios o con su autorización.

2º) Determinar si el derecho internacional positivo contiene normas para solucionar los conflictos que se pueden presentar en esta materia, o si es necesario establecer reglas especiales que regulen la responsabilidad de los estados al respecto.

3º) De tener respuesta afirmativa al punto 1º, fijar si esa obligación de reparar por parte de los Estados debe ser conjunta o subsidiaria de la del propietario, operador, etc. de la instalación nuclear causante del accidente.

4º) Fijar si la responsabilidad debe extenderse a los supuestos en que las actividades que originaron el accidente fueron llevadas a cabo sin licencias específicas o intervención del Estado.⁽²⁾

5º) Determinar, asimismo, si puede extenderse a los Estados la teoría de la responsabilidad sin culpa, de aceptada aplicación para las explotaciones nucleares llevadas a cabo por particulares.⁽³⁾

(2)
Esto podría suceder en el caso de naves con propulsión nuclear, que estén matriculadas en países cuya única intervención haya sido registrarlas en la misma forma que registran los buques comunes.

(3)
En este sentido tenemos los proyectos del Organismo Internacional de Energía Atómica, del O.E.E.C., del Comité Europeo de Seguros, del UNIPÉDE, las legislaciones de Alemania Occidental, Suiza, Reino Unido, etc.

Indudablemente, estos interrogantes son de pr~~o~~ via respuesta a un solución general del problema.

Sin fundamentar aquí cada contestación, ya que ello prolongaría excesivamente este trabajo y abriría las puertas a la polémica, cuando tan solo pretendo realizar un planteo del problema, en mi opinión a las cuestiones precedentes debe responderse así:

La primera, en forma afirmativa: los estados de ben considerarse responsables, (con el alcance señalado al responder al punto tercero), por los daños nucleares extraterritoriales cuando su causa determinante ha sido una actividad nuclear originada bajo su jurisdicción o llevada a cabo con su licencia.

En cuanto a la segunda, entiendo que las reglas del derecho internacional no contienen normas aptas para regular la materia, por lo cual resulta necesario establecer disposiciones especiales que contemplen la responsabilidad de los estados en los supuestos que trato.

Respecto a la tercera, contesto que la obligación de reparar por parte de los Estados debe ser subsidiaria de la del propietario u operador de la instalación nuclear;

Sobre la cuarta, puede afirmarse que la responsabilidad de los estados debe de extenderse a todos los casos en que la actividad causa del accidente se originó dentro de su territorio o se ejecutó con su autorización.

Por último, por razones de orden práctico, resulta necesario aplicar la teoría de la responsabilidad sin culpa (o estricta responsabilidad, causal, absoluta), tanto a los operadores o propietarios de las instalaciones nucleares como a los es-

tados.

En la forma antedicha, queda indicado como estimo que debe encarrilarse el problema objeto de este estudio, Pero aun buscando respuesta aceptable a las cinco cuestiones precedentes, no podremos hablar de soluciones integrales hasta tanto encontremos conclusiones precisas a otra serie de puntos que, si bien secundarios, revisten inegable importancia práctica.

Ellos son:

1) La reparación de daños originados por:
a) envíos nucleares; b) medios de transporte de propulsión nuclear;
c) residuos radiactivos echados en alta mar.

2) Las clases de indemnización que cubriría la responsabilidad de los Estados (damnum emergens, lucrum cesans, medidas preventivas, gastos de investigación, etc. o sólo algunos de estos aspectos).

3) Determinar si la responsabilidad de estos será ilimitada o tendrá un tope.

4) Fijar el plazo de prescripción para los reclamos.

5) Adoptar reglas especiales sobre solidaridad de los estados por daños causados conjunta o acumulativamente.

Como puede apreciarse, esta segunda serie de interrogantes tiende a concretar aspectos prácticos del problema, pero no son los últimos que este plantea.

Efectivamente, existen además una serie de cuestiones de orden procesal internacional y de carácter económico, de solución imprescindible para hacer efectivas las resoluciones que se adopten sobre los aspectos anteriores.

Ellas consisten, entre otras cosas, en decidir la conveniencia o inconveniencia de constituir una jurisdicción internacional obligatoria; de formar tribunales especiales ante los cuales se ventilarían las disputas en la materia y fijar las atribuciones de éstos, en crear cuerpos técnicos-científicos que tendrían a su cargo la determinación de los daños nucleares su origen, medidas preventivas a adoptarse en cada caso, etc. y establecer acuerdos relativos a la convertibilidad de los pagos de las indemnizaciones.

III) CONCLUSIONES. ACCION ACONSEJABLE. Ni los interrogantes que forman parte de este temario son de facil respuesta ni, mucho menos, es de sencilla solución el problema que he tratado; será pues, dificultoso, estructurar un régimen internacional sobre la materia.

Sin embargo, no puede caber duda que es necesario buscar la implantación de las leyes que regularán las obligaciones internacionales al respecto.

Quizá el mejor procedimiento sea el de proceder parcialmente, es decir estableciendo normas para cada uno de los aspectos que requieren solución inmediata. En este sentido, vemos que los puntos que requieren urgente regulación, por medio de convenciones internacionales, son los relativos a:

- 1º) La seguridad para la instalación y funcionamiento de plantas nucleares y el control internacional de esos aspectos;
- 2º) El transporte de materiales radiactivos y el destino de desechos radiactivos;
- 3º) Las medidas de emergencia a tomarse en los supuestos de accidentes inminentes y prevención de las consecuencias de estos, una vez producidos, (descontaminación, evacuación, auxilios sanitarios, financiación de todo ello, etc.);

4º) Los sistemas de protección financiera por daños nucleares.

Respecto a los cuatro puntos precedentes, es necesario determinar con claridad las obligaciones de los Estados en cuanto:

a) el cumplimiento de las regulaciones de seguridad y su control en caso de actividades nucleares desarrolladas por particulares.

b) su responsabilidad, sea primaria o subsidiaria, por su incumplimiento y por los daños causados fuera de su territorio cuando la fuente de radiaciones ionizantes que los originó está o tiene su origen en él o cuando, por cualquier motivo, se hayan comprometido a cargar con las indemnizaciones.

o

o o

En esta materia, tanto los intereses en juego como el factor político y las incógnitas que todavía rodean la técnica y contingencias de la utilización de la energía nuclear, obligan a los gobiernos a colocarse en una actitud de extrema prudencia. Pero fácilmente se percibe que es menester buscar soluciones legales a todos los problemas que plantea su uso pacífico, no solamente por el peligro de conflictos entre los Estados y los graves perjuicios que podrían sufrir las poblaciones afectadas por los accidentes, sino también en beneficio de la industria ya que ella necesita estar encuadrada en normas legales específicas.

BUENOS AIRES, Junio 1960