

Junta de Gobernadores Conferencia General

GOV/INF/2004/9-GC(48)/INF/5

Fecha: 10 de septiembre de 2004

Distribución general

Español

Original: Inglés

Sólo para uso oficial

Punto 3 del orden del día provisional de la Junta
(GOV/2004/51)

Punto 13 del orden del día provisional de la Conferencia
(GC(48)/1)

Responsabilidad civil por daños nucleares

Grupo internacional de expertos sobre responsabilidad por daños nucleares (INLEX)

1. En la Conferencia Internacional sobre seguridad en el transporte de materiales radiactivos (la Conferencia Internacional), celebrada en Viena (Austria) del 7 al 11 de julio de 2003, el Presidente de la Conferencia en su documento titulado “Resumen y Conclusiones”, señaló que sigue habiendo mucha incertidumbre y debate en relación con la aplicación de un régimen amplio para tratar la responsabilidad legal en caso de accidente durante el transporte de materiales radiactivos. Existen varias convenciones relacionadas con la responsabilidad, y numerosos Estados son partes en ellas, pero otros muchos no lo son. Señaló además que las disposiciones de las convenciones sobre responsabilidad, y las relaciones entre ellas, no son de fácil comprensión; y concluyó que la elaboración de un texto explicativo de esos instrumentos ayudaría a generar un entendimiento común de las que son cuestiones jurídicas complejas y promovería así la adhesión a esos instrumentos. La Secretaría del Organismo debería elaborar ese texto explicativo con la asistencia de un grupo independiente de expertos jurídicos nombrados por el Director General.
2. El Director General, teniendo en cuenta esas conclusiones y con el fin de promover un régimen mundial eficaz de responsabilidad por daños nucleares, anunció el 8 de septiembre de 2003 a la Junta de Gobernadores, y el 15 de septiembre de 2003 a la Conferencia General, el establecimiento de un Grupo internacional de expertos sobre responsabilidad por daños nucleares (INLEX).
3. El 19 de septiembre, en su resolución GC(47)/RES/7.C, la Conferencia General subrayó “la importancia de disponer de mecanismos de responsabilidad eficaces que aseguren la protección contra los daños causados a la salud humana y el medio ambiente, así como contra las pérdidas económicas debidas a un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales radiactivos”, tomó nota de la conclusión del Presidente de la Conferencia Internacional en el sentido de que “la preparación de textos explicativos para los distintos instrumentos sobre responsabilidad civil nuclear ayudaría a desarrollar un entendimiento común sobre cuestiones complejas, promoviendo así la adhesión a esos instrumentos”, y celebró “la decisión del Director General de designar un grupo de expertos con tareas de examen y asesoramiento sobre cuestiones relacionadas con la responsabilidad civil nuclear”.
4. Tras la aprobación de la resolución GC(47)/RES/7.C, el INLEX, que está compuesto por 20 expertos, celebró tres reuniones, todas ellas en la sede del Organismo. La primera reunión tuvo lugar los días 16 y 17 de octubre de 2003, la segunda del 22 al 26 de marzo de 2004 y la tercera del 13 al 16 de julio de 2004.

5. En el curso de esas tres reuniones, el INLEX finalizó el debate y examen de los textos explicativos (incluida una reseña del régimen modernizado del OIEA de responsabilidad por daños nucleares) sobre los instrumentos relativos a la responsabilidad por daños nucleares aprobados bajo los auspicios del Organismo. El INLEX recomendó la distribución a los Estados Miembros de los textos explicativos, que constituirían un estudio exhaustivo del régimen del Organismo de responsabilidad por daños nucleares, con el fin de ayudar al conocimiento e interpretación fidedignos de ese régimen.

6. La reseña figura en el anexo del presente documento. Los textos explicativos se pueden consultar en el sitio web del Organismo:

<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC48/Documents/gc48inf-5explanatorytexts.pdf>

Panorámica del régimen modernizado del OIEA de responsabilidad por daños nucleares

1. La aprobación en 1997 del Protocolo de enmienda de la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares¹ (el Protocolo de 1997) y de la Convención sobre indemnización suplementaria por daños nucleares² (CIS), marcó un importante hito en el desarrollo del régimen de responsabilidad nuclear internacional. El Protocolo de 1997 y la CIS contienen importantes mejoras en relación con el importe de compensación disponible, el ámbito de los daños cubiertos y la asignación de la jurisdicción. Además, la CIS ofrece un marco para establecer un régimen mundial con una amplia participación de los países nucleares y no nucleares.

2. El actual régimen de responsabilidad nuclear internacional se basa en el Convenio acerca de la Responsabilidad Civil en materia de Energía Nuclear, de 29 de julio de 1960, enmendado por el Protocolo adicional de 28 de enero de 1964 y por el Protocolo de 16 de noviembre de 1982 (Convenio de París), y en la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares (Convención de Viena), instrumentos que definen los principios básicos de la legislación sobre responsabilidad nuclear³. Estos principios son:

- **El explotador de una instalación nuclear es exclusivamente responsable de los daños nucleares.** Toda la responsabilidad recae en una sola persona, a saber, el explotador de la instalación nuclear en la que ocurre el incidente nuclear o en caso de accidente durante la expedición de materiales, el explotador de la instalación desde la cual se remitió la expedición. En el marco del Convenio y de la Convención, el explotador –y únicamente el explotador– es el responsable de los daños ocasionados por incidentes nucleares, con exclusión de cualquier otra persona. Son dos los factores principales que dan lugar a esta responsabilidad exclusiva del explotador, que difiere de la postura en el marco de la responsabilidad civil proveniente de los delitos y cuasidelitos. En primer lugar, es conveniente evitar difíciles y prolongadas cuestiones, tales como contraquerellas, para determinar quién es legalmente responsable en determinados casos. En segundo lugar, esa responsabilidad exclusiva elimina la necesidad de que todos los que podrían estar vinculados a la construcción o la explotación de una instalación nuclear, aparte del propio explotador, deban también contratar un seguro, con lo que permite concentrar la cobertura de seguro disponible.
- **Responsabilidad estricta (absoluta) del explotador⁴.** Hay una tradición de larga data de acciones legislativas o interpretaciones judiciales de que la presunción de responsabilidad por los peligros creados surge cuando una persona se dedica a una actividad peligrosa. Debido a los peligros especiales de las actividades a las que se aplican las disposiciones del Convenio y de la Convención, y a la dificultad de determinar negligencia en determinados casos, se ha adoptado esta presunción para la responsabilidad nuclear. Por lo tanto, la responsabilidad estricta es la regla; la responsabilidad se desprende del riesgo, independientemente del fallo o error.
- **Jurisdicción exclusiva a los tribunales de un país, con exclusión de los tribunales de otros países.** La regla general es que corresponde la jurisdicción al tribunal de la Parte Contratante en cuyo territorio se produce el incidente nuclear. Si hubiera que iniciar acciones judiciales por el mismo incidente y dictar sentencia en los tribunales de varios países, el problema de garantizar

¹ Transcrito en el documento INFCIRC/566.

² Transcrito en el documento INFCIRC/567.

³ El Protocolo Común relativo a la aplicación de la Convención de Viena y del Convenio de París estableció una vinculación entre estos instrumentos en 1988.

⁴ Concepto al que se hace referencia en el Convenio y en la Convención con el término de “responsabilidad absoluta”.

una distribución equitativa de la indemnización podría ser imposible de resolver. Dentro del país, un solo foro competente debe ocuparse de todas las acciones contra el explotador derivadas del mismo incidente nuclear incluidas las acciones directas contra los aseguradores u otros garantes y las acciones para determinar los derechos a reclamar indemnización.

- **Responsabilidad limitada en cantidad y en tiempo.** Cuando no existe una limitación de la responsabilidad, en las peores circunstancias posibles los riesgos podrían suponer responsabilidades financieras mayores que las hasta ahora encontradas y sería muy difícil para los explotadores encontrar los medios de seguro necesarios o la seguridad financiera para hacer frente a los riesgos. En cuanto a la limitación de tiempo, las lesiones corporales que ocasiona la contaminación radiactiva pueden no manifestarse sino hasta después de un tiempo tras la exposición a la radiación. Por lo tanto, el período que señala la ley para iniciar una acción judicial es cuestión de gran importancia. Para los explotadores y sus aseguradores o garantes financieros naturalmente será motivo de preocupación el tener que mantener, durante períodos de tiempo prolongados, reservas contra pólizas de seguros vigentes o vencidas que amparen importes de obligaciones cuantiosas pero no determinables. Por otro lado, no es justo que las víctimas de daños que tardan en manifestarse encuentren que no se han tomado medidas para indemnizarlas. Otra complicación es la dificultad para establecer pruebas que confirmen o declaren sin lugar al hecho de que los daños de efecto retardado fueron efectivamente ocasionados por el incidente nuclear. Por ello se ha llegado necesariamente a una fórmula conciliatoria entre los intereses de los afectados por los daños y los intereses de los explotadores.

3. El Protocolo de 1997 y la CIS se basaron en estos principios pero los fortalecieron de tres importantes maneras: monto de indemnización más elevado; definición más amplia de daños nucleares; y normas actualizadas en materia de jurisdicción. Además, el Protocolo de 1977 impone el derecho a la indemnización de los residentes en Estados Partes no Contratantes.

4. El Protocolo de 1997 y la CIS establecen la suma de 300 millones de derechos especiales de giro (DEG)⁵ como el importe mínimo que un país debe poner a disposición en el marco de su legislación nacional para el pago de indemnizaciones por daños nucleares. Esto representa un considerable aumento en las cantidades mínimas requeridas por el Convenio de París de 1960 y la Convención de Viena de 1963. Además, la CIS prevé un fondo internacional para complementar la cuantía de indemnización disponible en el marco de la legislación nacional. Suponiendo que se cuente con una amplia adhesión, el fondo internacional podría aportar aproximadamente 300 millones de DEG adicionales para indemnización por daños nucleares, lo que significa una cantidad total para indemnización de alrededor de 600 millones de DEG. Las contribuciones al fondo internacional se basan en una fórmula, de conformidad con la cual más del noventa por ciento de las contribuciones provienen de países generadores de energía nucleoelectrica que aportan según su capacidad nuclear instalada, proviniendo el resto de todos los demás países miembros, con arreglo a la base de prorrateo de las Naciones Unidas que les corresponda. Como los países productores de energía nucleoelectrica por lo general pagan cuotas altas a las Naciones Unidas, esta fórmula debe dar como resultado que un porcentaje muy elevado de las contribuciones provenga de los países productores de energía nucleoelectrica. Las disposiciones de la CIS establecen que la mitad del fondo internacional deberá asignarse exclusivamente para cubrir daños de carácter transnacional. Se reconoce así la importancia que la comunidad internacional asigna a la indemnización por daños transnacionales.

5. En el Protocolo de 1997 y en la CIS se amplía la definición de “daños nucleares”, señalándose explícitamente los tipos de daños que deben ser indemnizados. Además de los daños corporales y a los bienes, que se incluyen en la actual definición, la definición ampliada abarca cinco categorías de daños relacionados con daños al medio ambiente, medidas preventivas y pérdida económica. La definición pone en claro que estas categorías adicionales se cubren en la medida en que lo determine la legislación del tribunal competente. De esta manera, la definición ampliada da seguridad en el sentido

⁵ En julio de 2004 esta cifra representaba 443 millones de dólares de los Estados Unidos, ó 358 millones de euros.

de que el concepto de daños nucleares incluye los costos de la rehabilitación del medio ambiente, las medidas preventivas y cierta pérdida económica, reconociendo también que es mejor que la legislación del país cuyos tribunales tienen jurisdicción sobre un determinado incidente nuclear determine las formas y el contenido de la indemnización.

7. El Protocolo de 1997 y la CIS revisan también la definición de “incidente nuclear” para dejar en claro que, en ausencia de una liberación radiactiva real, se pueden adoptar medidas preventivas en respuesta a una amenaza grave e inminente de liberación radiactiva que podría ocasionar otros tipos de daños nucleares. El uso de la frase “grave e inminente” no deja dudas de que se pueden adoptar medidas preventivas si existe una base fiable para suponer que en el futuro podría ocurrir una liberación radiactiva con consecuencias graves. El Protocolo de 1997 y la CIS señalan en términos explícitos que las medidas preventivas (así como las medidas de rehabilitación relacionadas con daños al medio ambiente) deben ser razonables. La importancia de que sean razonables es confirmada por la inclusión de una definición de medidas razonables. Esta definición señala claramente que el tribunal competente es el encargado de determinar si una medida es razonable en el marco de su legislación nacional, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes.

8. El Protocolo de 1997 y la CIS reafirman el principio básico de la legislación sobre responsabilidad nuclear de que la jurisdicción exclusiva sobre un incidente nuclear la tienen los tribunales del país miembro en el que ocurre el incidente, o los tribunales del Estado de la instalación, si el incidente ocurre fuera del territorio de un país miembro. También reconocen los acontecimientos recientes en la esfera del derecho del mar, con respecto a la zona económica exclusiva (ZEE) y las inquietudes de algunos Estados costeros por la indemnización en caso de posibles accidentes en el transporte marítimo de materiales nucleares. En términos específicos, el Protocolo de 1997 y la CIS señalan que los tribunales de un país miembro tendrán jurisdicción exclusiva en casos de reclamaciones por daños nucleares derivados de un incidente nuclear en su ZEE. La jurisdicción de la ZEE se establece sólo con el objeto de pronunciarse en reclamaciones sobre daños nucleares o modificar cualquier derecho u obligación con respecto a expediciones.

9. Además de fortalecer el régimen existente sobre responsabilidad nuclear internacional, la CIS ofrece un marco para establecer un régimen mundial. La CIS es un instrumento independiente, abierto a todos los Estados. Como instrumento independiente, ofrece a un país los medios para formar parte del régimen mundial sin tener también que pasar a formar parte del Convenio de París o de la Convención de Viena. La CIS requiere que sus miembros acepten los montos de indemnización más elevados, incluida la participación en el fondo internacional, la definición más amplia de daños nucleares y las normas sobre jurisdicción actualizadas. Las disposiciones de la CIS sobre estas cuestiones tienen precedencia sobre cualquier otra disposición semejante en otros instrumentos sobre responsabilidad nuclear al que pudiera adherirse un país.

10. Se ha procurado que, en la medida de lo posible, la CIS sea compatible con el Convenio de París y la Convención de Viena. Un Estado Parte en el Convenio de París o en la Convención de Viena sólo tendría que modificar su legislación nacional en la medida necesaria para reflejar las disposiciones de la CIS que son de aplicación a todos los países miembros. Entre ellas figuran: garantizar la disponibilidad, en el marco de su legislación nacional, de un mínimo de 300 millones de DEG para el pago de indemnización por daños nucleares, participar en el fondo internacional, aplicar la definición ampliada de “daños nucleares”, y ampliar su ámbito para incluir a todos los países miembros. Otros países tendrán que adoptar medidas semejantes, así como cerciorarse de que sus leyes nacionales sean coherentes con los principios básicos de la legislación sobre responsabilidad nuclear que figuran en el Apéndice de la CIS, que se basan en el Convenio de París y en la Convención de Viena. La CIS también contiene disposiciones para dar cabida al régimen jurídico especial de los Estados Unidos de América, permitiendo así que ese país pueda formar parte de un régimen mundial.