

Nueva evaluación del régimen de responsabilidad por daños nucleares

por Ha-Vinh Phuong

A más de veinte años de su creación a nivel internacional y de la adopción progresiva de sus principios y normas por muchos países en todo el mundo, recientemente el régimen de responsabilidad nuclear fue reexaminado a fondo por operadores de centrales nucleoelectricas, funcionarios de las autoridades reguladoras y expertos jurídicos y de seguros.

El marco fue el Simposio sobre responsabilidad civil por daños nucleares y sobre seguros, organizado por el OIEA y la Agencia para la Energía Nuclear (AEN) de la OCDE y celebrado en septiembre de 1984 en Munich, República Federal de Alemania. A él asistieron 250 participantes de 40 países y representantes de diversas organizaciones internacionales, quienes se refirieron a temas que variaron desde los niveles de la compensación por daños nucleares hasta el alcance y el futuro de las convenciones en materia de energía nuclear.

El simposio ayudó notablemente a poner de relieve esferas concretas en que sería necesario realizar ajustes o mejoras a fin de poder enfrentar problemas prácticos o nuevas cuestiones. Al centrar la atención en cuestiones que suscitan una legítima preocupación en el público, el simposio trató también de promover la confianza en un sistema de compensación para la protección pública, que en muchos aspectos es único.

Énfasis en una mayor armonización

En el marco del Convenio de París y del Convenio Complementario de Bruselas, en los que la mayoría de los países europeos son partes, se subrayó que la pronta entrada en vigor de los Protocolos de Enmienda de 1982 haría posible una mayor armonización de la cuantía de la compensación por daños nucleares establecida en los diferentes países. Las diferencias observadas en este sentido de hecho pueden afectar la credibilidad del régimen de responsabilidad por daños nucleares.

También se podría lograr una mayor armonía en el ámbito territorial de la aplicación del Convenio de París mediante la aplicación más amplia de una recomendación del Comité de Dirección de la AEN de 1971, en la que se establece la inclusión de los daños nucleares sufridos en el territorio de una de las partes en el contrato pero sin tener en cuenta el lugar donde ocurrió el accidente. De esta forma se lograría una mayor equidad en lo que concierne a la indemnización de las víctimas.

Algunos países han adoptado un sistema de compensación con cargo a fondos públicos para hacer frente a los daños nucleares cuya indemnización sea superior a la

suma agregada disponible en virtud del Convenio Complementario de Bruselas, que actualmente asciende a 120 millones de DEG, es decir, 122 millones de dólares EE.UU. aproximadamente. Ese es el caso de los Países Bajos, la República Federal de Alemania y Suecia, donde la cantidad máxima para la responsabilidad del Estado se ha fijado en 1000 millones de florines, 1000 millones de marcos y 3000 millones de coronas, respectivamente, por incidente. Estas cantidades incluyen todo pago por compensación que se efectúe en cumplimiento del Convenio de París y el Convenio de Bruselas.

El concepto de la responsabilidad sin límite

En el caso de Suiza, país que no es parte en el Convenio ni en la Convención, la compensación máxima con cargo a los fondos públicos se ha fijado en 1000 millones de francos suizos, y esto incluye el rendimiento del seguro obligatorio hasta 3000 millones de francos suizos. Un rasgo destacado de la legislación suiza de 1983 en esta materia fue la introducción del concepto de *responsabilidad sin límite*.

Se defendió la viabilidad de este novedoso enfoque —aun con arreglo a los convenios vigentes— a la luz de los avances técnicos económicos y relacionados con la seguridad en la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. Sin embargo, se puso en duda que el recurso a la responsabilidad sin límite trajera consigo un aumento eficaz de la seguridad financiera disponible y, también, que se pudiera conciliar el concepto de *responsabilidad absoluta* con el de responsabilidad sin límite en vista de la inevitable limitación de los recursos de los explotadores nucleares. Por otra parte, la adopción de la responsabilidad sin límite por daños nucleares podría tener un efecto negativo en la opinión pública, igual que en el plano económico.

Reclamaciones de compensación

El plazo de prescripción para las reclamaciones de compensación que establecen el Convenio de París y la Convención de Viena es de diez años. No obstante, ese período puede extenderse en virtud de las legislaciones nacionales siempre que la responsabilidad del operador esté amparada por el seguro u otro mecanismo de seguridad financiera durante el período adicional. De este modo, varios países han optado por un período más largo para tener en cuenta determinados daños que puedan producirse. En opinión de los aseguradores, ese sistema opcional es lo suficientemente flexible para que los legisladores no tengan que ajustarse al período de referencia de diez años, siempre que existan fondos públicos para las reclamaciones de compensación durante cualquier período más prolongado.

El Sr. Ha-Vinh Phuong, de la División de Asuntos Jurídicos, actuó de Secretario Ejecutivo del Simposio OIEA/AEN sobre responsabilidad civil por daños nucleares y sobre seguros.

La responsabilidad y el seguro en materia de energía nuclear: antecedentes

Los daños nucleares pueden ser el resultado de un accidente relacionado con una instalación nuclear o con materiales radiactivos durante su transporte. Con el propósito de calmar las inquietudes del público acerca de la protección financiera de las posibles víctimas, la responsabilidad civil por daños nucleares se regula a nivel internacional mediante dos instrumentos fundamentales aprobados a principios del decenio de 1960.

El primero es el Convenio acerca de la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear de 29 de julio de 1960 (Convenio de París), cuyo depositario es la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y que entró en vigor el 1° de abril de 1968; y el segundo es la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares de 21 de mayo de 1963, cuyo depositario es el OIEA y que entró en vigor el 12 de noviembre de 1977.

Ambos establecen un régimen especial de responsabilidad encaminado a garantizar la adecuada compensación de los daños que puedan dimanar de determinados usos de la energía nuclear con fines pacíficos. El régimen se basa en los siguientes principios:

- Responsabilidad absoluta y exclusiva del operador de la instalación nuclear de que se trate
- Limitación de la responsabilidad del operador en cuantía y tiempo
- Obligación del operador de cubrir su responsabilidad mediante seguro u otro tipo de seguridad financiera
- Garantía de la participación del Estado para atender las reclamaciones de compensación que excedan los fondos de seguridad financiera del operador.

Convenciones y modificaciones complementarias

El Convenio de París se complementó con el Convenio Complementario de Bruselas de 21 de enero de 1963 a fin de establecer un sistema de ayuda financiera mutua entre las partes contratantes. A tenor de este sistema, la compensación por daños nucleares se concederá en tres etapas: 1) por el operador de la instalación nuclear de que se trate hasta el límite de responsabilidad estipulado por la legislación nacional; 2) por el Estado donde se encuentre ubicada la instalación nuclear; 3) por las partes contratantes sobre una base colectiva.

El Convenio Complementario de Bruselas, cuyo depositario es el Gobierno de Bélgica, entró en vigor el 4 de diciembre de 1974. Este Convenio y el Convenio de París se modificaron por primera vez mediante los Protocolos Adicionales de 28 de enero de 1964 con miras a ajustarlos a la Convención de Viena que tiene aplicación universal. El ámbito de los Convenios de París y de Bruselas se limita a Europa.*

* Las partes contratantes en el Convenio de París son: Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia, Turquía; las partes en el Convenio Complementario de Bruselas son: Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania, y Suecia; y las partes en la Convención de Viena son: Argentina, Bolivia, Camerún, Cuba, Egipto, Filipinas, Níger, Perú, Trinidad y Tobago y Yugoslavia.

El 16 de noviembre de 1982, en el marco del OCDE, se aprobaron otros dos Protocolos para modificar los Convenios de París y de Bruselas. Estos protocolos no han entrado en vigor aún. Las modificaciones principales atañen a la aprobación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional como unidad de cuenta para las sumas de compensación estipuladas por ambos Convenios; y el incremento de la compensación estatal y de la compensación agregada pagadera a civiles en virtud del Convenio Complementario de Bruselas, de 70 a 175 millones de DEG y de 120 a 300 millones de DEG, respectivamente.

La esfera del transporte

Los Convenios de París y de Bruselas no afectan la aplicación de ninguna de las convenciones internacionales vigentes en la esfera del transporte. Por consiguiente, en determinadas circunstancias la responsabilidad por el daño nuclear ocasionado durante el transporte internacional de materiales nucleares se puede hacer recaer sobre el operador de las instalaciones y el transportista. De esta manera, la consiguiente acumulación de responsabilidades en virtud de las convenciones en materia nuclear y de transporte puede causar serios problemas para obtener un seguro adecuado que cubra dicho transporte.

El Convenio relativo a la Responsabilidad Civil en la Esfera de Transporte Marítimo de Materiales Nucleares, aprobado en Bruselas el 17 de diciembre de 1971, intenta resolver este problema al exonerar a toda persona sobre la que pudiera recaer la responsabilidad por daños nucleares en virtud de una convención marítima internacional o una legislación nacional, en los casos en que el operador de una instalación nuclear sea responsable.

Este Convenio, cuyo depositario es la Organización Marítima Internacional, entró en vigor el 15 de julio de 1975.*

Seguro nuclear

Los aseguradores se asociaron desde el inicio al establecimiento de este régimen especial de responsabilidad mediante la cooperación internacional, y sus puntos de vista y experiencia se tomaron en consideración. Con esto se perseguía el objetivo de garantizar que los mercados de seguros cubrieran las sumas impuestas a los operadores nucleares por concepto de responsabilidad con arreglo a la ley.

En el transcurso de los últimos 25 años han aumentado considerablemente las demandas a los asegurados para que proporcionen cobertura contra los riesgos nucleares. Sin embargo, como resultado de los esfuerzos colectivos para crear fondos mancomunados de seguros a nivel nacional y reaseguramientos entre ellos, actualmente en muchos países se pueden obtener seguros contra daños nucleares. Gracias a este sistema internacional de fondos mancomunados, se pueden obtener seguros contra daños materiales y riesgos de responsabilidad en unos 24 países.

* Las partes contractuales son: Argentina, Dinamarca, España, Francia, Italia, Liberia, Noruega, República Árabe del Yemen, República Federal de Alemania y Suecia.

La capacidad de los mercados varía mucho, pero en conjunto los fondos mancomunados de seguros pueden alcanzar una capacidad valorada en más de 160 millones de dólares EE.UU. Esta cifra rebasa con creces las limitaciones que impone la ley a la responsabilidad de los operadores nucleares en la mayoría de los países, salvo unos pocos como los Estados Unidos, La República Federal de Alemania y Suiza. En estos casos, el margen entre las cantidades comercialmente asegurables y los límites de responsabilidad estipulados por la ley ha de cubrirse con cargo a fondos públicos o mediante una combinación de fondos públicos y contribuciones provenientes de la industria nuclear.

No obstante, en los Estados Unidos la indemnización estatal llegó a su fin en noviembre de 1982 cuando el

límite de responsabilidad de 560 millones de dólares EE.UU. (establecidos por la Ley Price-Anderson de 1957) fue equiparado por una combinación de la capacidad del mercado de seguros (160 millones de dólares EE.UU.) y primas retrospectivas (a una tasa de 5 millones de dólares EE.UU. por reactor) exigidas a los propietarios de 80 centrales electronucleares que funcionaban a la sazón (un total de 400 millones de dólares EE.UU.). Por lo tanto, de conformidad con este sistema la indemnización máxima disponible se incrementará automáticamente a medida que se autorice la entrada en funcionamiento de nuevos reactores electronucleares.

En los Estados Unidos existe la propuesta de extender el plazo hasta 20 ó 30 años. También se ha informado que hasta el momento no hay una solución satisfactoria para el problema de la demostración de la causalidad, que es inherente a las reclamaciones por daños resultantes de la exposición a la radiación en el trabajo. Las decisiones de los tribunales no han logrado establecer una base racional para determinar la elegibilidad para la compensación en esos casos. Así pues, todavía no se ha logrado un consenso que sirva de base para abordar los daños radiactivos diferidos en relación con la compleja y polémica cuestión del vínculo de causalidad.

Concepto de daño nuclear

En relación con el concepto de daño nuclear enunciado en los convenios vigentes, se cuestionó, entre otras cosas, que la responsabilidad del operador pudiera incluir el costo de las medidas de emergencia que se tomaran para evitar o disminuir las consecuencias de un accidente nuclear. Se destacó, por el contrario, que esa ampliación del concepto afectaría directamente el orden de prioridades de las reclamaciones de compensación y, en consecuencia, afectaría la distribución de la compensación. Tampoco parecía estar claro que un accidente nuclear atribuible directamente a actos de terrorismo pudiera constituir un caso en que se exonerara de responsabilidad al operador nuclear, ya que los convenios no disponían explícitamente tal exoneración.

Futuro de los convenios

Varios de los informes se concentraron en la responsabilidad vinculada a la clausura de instalaciones nucleares y la evacuación de desechos radiactivos. Señalaron a la atención la necesidad de nuevos estudios y medidas internacionales a fin de dar respuesta a problemas especiales

en la etapa final del ciclo del combustible, ya fuera mediante una aplicación más amplia de los convenios vigentes o mediante otros instrumentos jurídicos.

En un estudio sobre la situación y las perspectivas de la Convención de Viena, se hizo hincapié en que ésta simplemente establece *normas mínimas* para la protección financiera contra los daños que podrían derivarse de determinados usos de la energía nuclear con fines pacíficos y que, como tal, proporciona un marco amplio y suficientemente flexible para facilitar la cooperación entre los países que se encuentran en diferentes etapas del desarrollo nuclear. Pese a que tal vez sea necesario actualizar algunas de las disposiciones de la Convención —especialmente, en relación con la unidad de cuenta empleada para determinar la cantidad mínima de responsabilidad del operador— hubo consenso entre las partes contratantes respecto de aplazar el examen en espera de mayor aceptación.

Cobertura del seguro

Los informes presentados por los asegurados en el simposio confirmaron que los fondos mancomunados podían atender las crecientes demandas de cobertura contra daños nucleares mediante la cooperación internacional. Según esos informes, la estabilización de los conceptos de responsabilidad y cobertura era un requisito previo para lograr esa contribución a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. En tal sentido, se consideró digna de mención la experiencia de los Estados Unidos durante 27 años en materia de seguros contra daños nucleares, atendiendo al escaso número de incidentes que entrañaban responsabilidad con el público. El incidente de Three Mile Island constituye un caso único, y su rasgo más significativo fue que los daños afectaron al reactor y no al público.

