

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba la “Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radioactivos”, aprobada el 5 de septiembre de 1997, en la Conferencia Diplomática convocada por el Organismo Internacional de Energía Atómica.

BOLETÍN N° 7.097-10

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, de fecha 14 de julio de 2010.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 6 de octubre de 2010, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe asistieron, del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Subdirector de la Dirección de Seguridad Internacional, señor Hellmut Lagos, y de la Comisión Chilena de Energía Nuclear: el Director Ejecutivo, señor Jaime Salas, y el Jefe del Departamento de Protección Radiológica y Ambiental, señor Mauricio Lichtenberg.

- - -

Asimismo, cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

- - -

Hacemos presente que, en opinión de la Comisión, el proyecto de acuerdo debe aprobarse con quórum calificado, en virtud de lo dispuesto en el N° 1) del artículo 54, y del inciso segundo del artículo 8°, en relación con el inciso tercero del artículo 66, todos de la Constitución Política de la República. Ello, porque el artículo 36 del Tratado garantiza la protección de la información clasificada que indica.

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Antecedentes Jurídicos.- Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) Constitución Política de la República. En su artículo 54, N° 1), entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, el constituyente establece la de "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación."

b) Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

c) Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, promulgada por decreto supremo N° 1.121, de 9 de agosto de 1994, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 17 de octubre de 1994.

2.- Mensaje de S.E. el señor Presidente de la República.- El Mensaje señala que la Convención Conjunta Sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y Sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radiactivos, es el primer instrumento jurídico internacional vinculante en la esfera de la gestión del combustible gastado y desechos radiactivos en el cual se abordan directamente estas materias a escala mundial. Añade que la Convención se abrió a la firma el 29 de septiembre de 1997 y entró en vigor el 18 de junio de 2001.

Agrega el Ejecutivo que el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) ha señalado que dicha Convención se aplica al combustible gastado y residuos radiactivos procedentes de los reactores nucleares civiles y de combustible gastado y residuos radiactivos procedentes de programas militares o de defensa, siempre y cuando dichos materiales se transfieran y sean gestionados exclusivamente dentro de los programas civiles, o cuando sean declarados combustible o residuos radiactivos a los efectos de la Convención, por la Parte contratante. También se aplica la Convención a las liberaciones planificadas y controladas en el medio ambiente de líquidos o gases de materiales radiactivos provenientes de instalaciones nucleares reglamentadas.

Indica el Mensaje que se considera a este instrumento internacional como una Convención "incentivadora", puesto que

no contempla sanciones por el incumplimiento de sus disposiciones, sino lo que pretende es estimular una mejora de la seguridad.

No obstante ello, añade, se obliga a los Estados Partes a presentar un informe nacional, que es uno de los aspectos más importantes de esta Convención, ya que permite llevar a cabo un análisis crítico de la situación nacional, identificando las fortalezas y debilidades. Dicho informe se presenta en las reuniones de revisión y contendrá las medidas adoptadas para cumplir con cada una de las obligaciones de la Convención.

Finalmente, señala que es necesario que nuestro país se adapte a la realidad mundial en materia de derecho nuclear y esta Convención Conjunta es un medio por el cual se puede obtener y mantener en el mundo un alto grado de seguridad en la gestión del combustible gastado y de los desechos radiactivos, asegurar que haya medidas eficaces contra riesgos potenciales a fin de proteger a las personas, a la sociedad y al medio ambiente, así como prevenir accidentes y mitigar sus consecuencias en caso de que se produzcan.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, el 5 de agosto de 2010, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Dicha Comisión estudió la materia en sesión efectuada el día 17 de agosto de 2010 y aprobó, por unanimidad, el proyecto en informe.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 5 de octubre de este año, aprobó el proyecto, en general y en particular, por la unanimidad de sus miembros presentes (95 votos a favor).

4.- Instrumento Internacional.- El instrumento internacional en informe consta de la Convención se estructura sobre la base de un Preámbulo y 7 capítulos con 44 artículos.

El capítulo 1 contiene los artículos 1, 2 y 3. El artículo 1 establece los objetivos de la Convención, estos son: i) lograr y mantener en todo el mundo un alto grado de seguridad en la gestión del combustible gastado y de los desechos radiactivos mediante la mejora de las medidas nacionales y de la cooperación internacional, incluida, cuando proceda, la cooperación técnica relacionada con la seguridad; ii) asegurar que en todas las etapas de la gestión del combustible gastado y de desechos radiactivos haya medidas eficaces contra los riesgos radiológicos potenciales

a fin de proteger a las personas, a la sociedad y al medio ambiente de los efectos nocivos de la radiación ionizante, actualmente y en el futuro, de manera que se satisfagan las necesidades y aspiraciones de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades y aspiraciones; y, iii) prevenir los accidentes con consecuencias radiológicas y mitigar sus consecuencias en caso de que se produjesen durante cualquier etapa de la gestión de combustible gastado o de desechos radiactivos.

A su vez, el artículo 2 consigna las definiciones de una serie de términos utilizados en la Convención, de manera tal de prever, al momento de su aplicación, incurrir en errores de interpretación. Los términos definidos son: “cierre”, “clausura”, “descargas”, “disposición final”, “licencia”, “instalación nuclear”, “vida operacional”, “desechos radiactivos”, “gestión de desechos radiactivos”, “instalación de gestión de desechos radiactivos”, “órgano regulador”, “reprocesamiento”, “fuente sellada”, “combustible gastado”, “gestión del combustible gastado”, “instalación de gestión del combustible gastado”, “Estado de destino”, “Estado de origen”, “Estado de tránsito”, “almacenamiento”, y “movimiento transfronterizo”.

El artículo 3 señala el ámbito de aplicación de la Convención, disponiendo al efecto que se empleará en la seguridad de la gestión del combustible gastado cuando el combustible gastado provenga de la operación de reactores nucleares para usos civiles y a la seguridad en la gestión de desechos radiactivos cuando los desechos radiactivos provengan de aplicaciones civiles. Se consigna además, que no se aplicará a la seguridad en la gestión de combustible gastado o desechos radiactivos que formen parte de programas militares o de defensa, a menos que la Parte Contratante los defina como combustible gastado o desechos radioactivos.

El capítulo 2, comprende los artículos 4 al 10. El artículo 4 estipula los requisitos generales de seguridad para dar correcta protección a las personas, la sociedad y al medio ambiente contra riesgos radiológicos en todo momento que se gestione combustible gastado, estableciendo así una serie de puntos que deben ser considerados y cubiertos por cada país.

Por su parte, el artículo 5 dispone sobre las instalaciones existentes, en el sentido de que cada país es responsable de verificar el estado de dichas instalaciones en relación con el manejo del combustible gastado.

Desde el artículo 6 al artículo 10 se menciona lo referente al emplazamiento de las instalaciones proyectadas, su diseño y construcción, evaluación de la seguridad de éstas, operación de las instalaciones y disposición final del combustible gastado. Estos artículos, más allá de determinar las obligaciones y requisitos respecto de estas

materias, establecen que es lo que se debe asegurar o resguardar, es decir, las acciones que emprenderá cada país con tal finalidad.

El capítulo 3 abarca desde el artículo 11 al artículo 17. El artículo 11 designa los requisitos generales de seguridad, reiterando nuevamente que se debe proteger en todo momento la seguridad de las personas, de la sociedad y del medio ambiente contra los riesgos radiológicos y otros riesgos relacionados.

Luego, los artículos 12 al 17 se refieren, respectivamente, a las instalaciones existentes y prácticas anteriores (artículo 12), al emplazamiento de las instalaciones proyectadas (artículo 13), al diseño y construcción de las instalaciones (artículo 14), a la evaluación de la seguridad de las instalaciones (artículo 15), a la operación de las instalaciones (artículo 16), y a las medidas institucionales después del cierre (artículo 17). Por medio de estas disposiciones se evidencia que la Convención localiza su interés en señalar qué es lo que se debe resguardar y que es lo que se debe supervisar en cada uno de los aspectos referidos, para así contar con la protección adecuada.

A continuación, el capítulo 4 va desde el artículo 18 al 26. El artículo 18 se refiere a la implementación de las medidas, indicando al efecto que las Partes adoptarán en el ámbito de su legislación nacional, las medidas legislativas, reglamentarias, administrativas y otras que sean necesarias para dar cumplimiento a la Convención.

A su vez, el artículo 19 regula el marco legislativo que cada Parte contratante deberá establecer para normar la seguridad en la gestión del combustible gastado y los desechos radiactivos, así como los elementos que debe contemplar dicho marco.

El artículo 20 señala que cada Parte Contratante designará un órgano regulador, el que se encargará de aplicar el marco legislativo y reglamentario con la autoridad, competencia y recursos financieros y humanos adecuados para cumplir las responsabilidades que se le asignen.

Por su parte, el artículo 21 alude a la responsabilidad del titular de la licencia, prescribiendo al efecto que la Parte contratante debe asegurar que la responsabilidad por la seguridad en la gestión del combustible gastado o de desechos radiactivos recaiga en el titular de la licencia, salvo que no haya un titular de la licencia u otra Parte responsable, en cuyo caso la responsabilidad recaerá en la Parte contratante que tenga jurisdicción sobre el combustible gastado o sobre los desechos radiactivos.

Los artículos 22 al 26 aluden, respectivamente, a las medidas que deberán adoptar los Estados Partes para dar cumplimiento a las obligaciones que se derivan del cumplimiento de esta Convención y se refieren respectivamente a: los recursos humanos y financieros (artículo 22), la garantía de calidad (artículo 23), la protección radiológica operacional (artículo 24), la preparación para casos de emergencia (artículo 25), y la clausura (artículo 26).

El capítulo 5 contiene los artículos 27 y 28. El artículo 27 considera los movimientos transfronterizos y las medidas que cada Estado debe adoptar en dichas situaciones de manera que sean compatibles con las disposiciones de la Convención y otros instrumentos internacionales.

Por su parte, el artículo 28 hace mención a las fuentes selladas en desuso, estableciendo la obligación de los Estados de incorporar en sus legislaciones todas las medidas referentes para un correcto control de esta materia.

El capítulo 6 va desde el artículo 29 al artículo 37. El artículo 29 se encarga de lo referente a la reunión preparatoria de las Partes contratantes antes de la entrada en vigor de la Convención.

A su vez, el artículo 30, se ocupa de las reuniones de revisión, específicamente de la revisión de los informes nacionales que deben elaborar los Estados.

El artículo 31 menciona las reuniones extraordinarias y cuando corresponde que éstas se celebren.

Por su parte, el artículo 32 prescribe sobre la presentación de informes y los puntos que este debe contener.

Lo que concierne a la asistencia, informes resumidos, idiomas, confidencialidad y secretaría, se trata desde los artículos 33 a 37.

El capítulo 7 contiene los artículos 38 a 44, que tratan, respectivamente, sobre las disposiciones comunes a este tipo de acuerdos internacionales, regulando al efecto: la solución de controversias (artículo 38), la firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión (artículo 39), la entrada en vigor (artículo 40), las enmiendas a la Convención (artículo 41), la denuncia (artículo 42), el depositario (artículo 43) y los textos auténticos (artículos 44).

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Tuma, colocó en discusión el proyecto.

El Director Ejecutivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear, CCHEN, señor Jaime Salas, señaló que Chile debe ratificar este Tratado, ya que su objetivo es la protección de las personas. Añadió que se une a otros Convenios sobre materiales radioactivos, aunque precisó que es el primero sobre desechos. Agregó que no distorsiona nuestra legislación interna.

El Honorable Senador señor Letelier pidió que se ampliara la explicación acerca del tránsito de los materiales, los depósitos, y el tipo de desechos.

El señor Lagos contestó que los desechos pueden ser de dos clases: combustible gastado en reactores nucleares y otros desechos radioactivos.

Respecto a los primeros, señaló que nuestro país posee dos reactores, de los cuales uno produce desechos, el de La Reina. Preciso que actualmente no existen desechos de ese tipo porque fueron despachados a Estados Unidos.

En cuanto a los otros desechos radioactivos, explicó que proceden de distinto origen, tanto de la Comisión Chilena de Energía Atómica como de otras 500 fuentes en el país, además de 5.000 fuentes del Ministerio de Salud. Añadió que la característica de estos últimos es que son de baja actividad, decaen en poco tiempo, y pueden ser desechados previa comprobación de su inocuidad. Explicó que aquellos materiales cuya radiación excede el plazo de entre dos y cinco años son almacenados por la Comisión en depósitos especiales.

Indicó que la ley regula las condiciones en que deben ser mantenidos. Añadió que actualmente la CCHEN tiene dos almacenes para elementos radiológicos, en Lo Aguirre y La Reina, con capacidad de 70 m³, en barriles de 200 litros, dispuestos bajo normas de seguridad internacionales.

Manifestó que este Convenio fortalece la legislación vigente en Chile, al obligar a todos los países a mantener las medidas de seguridad y la creación de organismos independientes. Agregó, respecto de la transferencia, que hay países que fabrican las fuentes y que también transportan, como Canadá. Asimismo, señaló que existen instrumentos de seguimiento de las fuentes.

Señaló que la Convención no señala expresamente dónde deben instalarse los depósitos de desechos, pero obliga a cumplir ciertos códigos y normas de seguridad para evitar riesgos.

Finalmente, expresó que se encuentra en preparación un reglamento para avanzar en la actualización de nuestras normas.

A continuación, el Honorable Senador señor Larraín observó que la Convención no tiene sanciones, sino que incentiva el cumplimiento de estas normas y la única obligación que se asume es un informe anual. Al respecto, opinó que tal vez no es mucho, pero sin duda las potencias nucleares se oponen a una norma más perentoria. Consultó si Chile cumple con las normas del Tratado.

El Subdirector de la Dirección de Seguridad Internacional de la Cancillería, señor Hellmut Lagos, señaló que la Convención apoya el fortalecimiento de un régimen de seguridad y favorece instrumentos más rigurosos. Agregó que, no obstante parecer insuficiente, va en la línea correcta, porque a pesar de ser voluntario mejora la transparencia y los parámetros de seguridad.

El Honorable Senador señor Letelier observó que la Convención es del año 1997 y consultó porqué no se envió antes al Congreso, y si Chile cumple con la normativa.

El señor Lagos indicó que había cierta preocupación, porque la Convención recomienda separar la función reguladora de la explotadora, las que en Chile, dado su tamaño, están juntas.

El señor Salas agregó que es un deseo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear separar funciones, especialmente, porque la parte radiológica ha crecido mucho.

El Honorable Senador señor Tuma consultó acerca de la seguridad de los depósitos ubicados en Lo Aguirre y en La Reina, en particular, su conservación, manejo y origen de los desechos. Consultó también si los Presidentes Obama y Piñera trataron este asunto.

El señor Lagos explicó que los desechos son radiológicos, no nucleares, y provienen tanto de la Comisión como de otras fuentes tales como equipos para medición de asfaltos, aparatos de uso médico, etc. Añadió que estas fuentes cuando ya no tienen utilidad son desechadas, siendo almacenadas por organismos licenciados, porque no sólo la Comisión, sino también los hospitales, están autorizados para ello. Agregó que otras fuentes son de muy baja y mediana actividad, van decayendo con el tiempo y son entregados a la CCHEN para su almacenaje.

Con respecto al encuentro entre los Presidentes de Estados Unidos de Norteamérica y nuestro país, señaló que el Acuerdo de Entendimiento era solamente referido a capacitación y reactores de investigación.

La Comisión acordó enviar un oficio al señor Ministro de Energía, para saber si se contemplan cambios referidos a la estructura de la Comisión Chilena de Energía Nuclear, por cuanto su composición actual no se condice con el artículo 20 de la Convención. Sobre lo anterior, dicha Secretaría de Estado contestó lo siguiente:

“Al respecto, tengo el agrado de informar a Ud., por especial encargo del Ministro de Energía, que efectivamente la Convención sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radioactivos contempla la existencia del órgano regulador independiente que no se encuentra recogido por nuestra institucionalidad energética en materia nuclear. Es importante precisar en torno a esta materia que la antedicha Convención no contempla sanciones por incumplimiento a sus disposiciones, y su foco se encuentra más bien en la promoción de la utilización y gestión segura del combustible gastado y de los desechos radiactivos.

En cuanto a la materia específica indicada en la consulta que me remite la Comisión que Ud. preside, puedo señalarle que la necesidad de crear un órgano de regulación nuclear no es nueva. De hecho, la institución del órgano regulador ya se encuentra contemplada en la Convención sobre Seguridad Nuclear, suscrita en Viena en 1994 y promulgada mediante el Decreto N° 272, de 1997, del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su artículo 8, que, en una redacción de un tenor similar a la del artículo 20 de la Convención sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radioactivos, dispone que:

Artículo 8. Órgano Regulador

1. Cada Parte Contratante constituirá o designará un órgano regulador que se encargue de la aplicación del marco legislativo y reglamentario a que se refiere el artículo 7, y que esté dotado de autoridad, competencia y recursos financieros y humanos adecuados para cumplir las responsabilidades que se le asignen.

2. Cada Parte Contratante adoptará las medidas adecuadas para velar por una separación efectiva entre las funciones del órgano regulador y las de cualquier otro órgano o entidad a los que incumba el fomento o la utilización de la energía nuclear.

Cabe indicar, que la Convención de Seguridad Nuclear sí es vinculante para los países firmantes, pero en cuanto a la creación del órgano regulador independiente y otras materias específicas, sólo lo es para aquellas naciones en las que operan centrales nucleoelectricas. Opción que, como lo ha puntualizado el Presidente de la República en su Discurso de 21 de mayo pasado, está descartada para el presente Gobierno.

En consideración a lo expuesto, la Comisión Chilena de Energía Nuclear trabaja en el diseño de una normativa y orgánicas adecuadas para hacer frente a los avances que requiere el desarrollo de la tecnología nuclear en el mundo y para dar cabal cumplimiento a sus compromisos adquiridos en el ámbito internacional. Dicha iniciativa, de perseverar, sólo puede ser implementada mediante su correlativo proyecto de ley, por lo que en su oportunidad tendrá el Congreso Nacional la ocasión de discutir sus pormenores y analizar su pertinencia en detalle.”.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado, en general y en particular, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Larraín, Kuschel, Letelier y Tuma.

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

"Artículo único.- Apruébase la "Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radioactivos", aprobada, el 5 de septiembre de 1997, en la Conferencia Diplomática convocada por el Organismo Internacional de Energía Atómica.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 17 de mayo de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Eugenio Tuma Zedán (Presidente), Hernán Larraín Fernández, Carlos Ignacio Kuschel Silva y Juan Pablo Letelier Morel.

Sala de la Comisión, a 17 de mayo de 2011.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba la “Convención Conjunta sobre Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre Seguridad en la Gestión de Desechos Radioactivos”, aprobada el 5 de septiembre de 1997, en la Conferencia Diplomática convocada por el Organismo Internacional de Energía Atómica.

(Boletín N° 7.097-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: lograr y mantener un alto grado de seguridad en la gestión del combustible gastado y de los desechos radiactivos; asegurar que en todas las etapas de la gestión del combustible y de desechos haya medidas eficaces contra los riesgos radiológicos potenciales; y prevenir los accidentes con consecuencias radiológicas y mitigar sus consecuencias en caso de que se produjesen.

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba la Convención, que a su vez, tiene 44 artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: debe aprobarse con quórum calificado, en virtud de lo dispuesto en el N° 1) del artículo 54, y del inciso segundo del artículo 8°, en relación con el inciso tercero del artículo 66, todos de la Constitución Política de la República. Ello, porque el artículo 36 del Tratado garantiza la protección de la información clasificada que indica.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. el Presidente de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por unanimidad (95 votos a favor).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 6 de octubre de 2010.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Sala.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, promulgada por decreto supremo N° 1.121, de 9 de agosto de 1994, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y publicado en el Diario Oficial el día 17 de octubre de 1994.

Valparaíso, 17 de mayo de 2011.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario