

**INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES,
ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO
APROBATORIO DEL “CONVENIO 187, SOBRE EL MARCO
PROMOCIONAL PARA LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO,
ADOPTADO POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL
TRABAJO EL 15 DE JUNIO DE 2006.”.**

BOLETÍN N° 7386-10-1

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar, sobre el proyecto de acuerdo aprobatorio del Convenio

Este instrumento internacional es sometido a la consideración de la H. Cámara, en primer trámite constitucional, sin urgencia, y de conformidad con lo establecido en los artículos 32, N° 15 y 54, N° 1, de la Constitución Política de la República.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios correspondientes, y previamente al análisis de fondo de este instrumento, se hace constar lo siguiente:

1º) Que la idea matriz o fundamental de este proyecto de acuerdo es obligar a los Estados de establecer un marco para promover el desarrollo de una cultura normativa de seguridad y salud a nivel de cada país, mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa de prevención de ámbito nacional.

2º) Que este tratado o convención internacional no contiene normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado, ni requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional.

3º) Que la Comisión aprobó el proyecto de acuerdo por la unanimidad de los Diputados presentes señores: Cerda García,

Eduardo; Delmastro Naso, Roberto; Díaz Díaz, Marcelo; Edwards Silva, José Manuel; Jarpa Wevar, Carlos Abel; Núñez Lozano, Marco Antonio; Saffirio Espinoza, René, y Teiller del Valle, Guillermo.

4º) Que Diputado informante fue designado el señor Roberto Delmastro Naso.

I. ANTECEDENTES

La cuestión de la seguridad y salud en el trabajo ha sido parte del mandato de la OIT desde su creación en 1919. A lo largo de los años, se han elaborado un número considerable de instrumentos –convenios, recomendaciones, repertorios de recomendaciones prácticas y directrices- que cubrieron los diferentes aspectos de la seguridad y salud en el trabajo. Aunque la gran mayoría de los convenios han demostrado ser de difícil ratificación para muchos países.¹

Lo anterior llevó a considerar un nuevo enfoque a la actividad normativa, a través de la adopción en 2006 del Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo (núm. 187) por la Conferencia Internacional del Trabajo. Por primera vez, se adoptó un convenio habilitador y no preceptivo que se centra en la seguridad y salud en el trabajo en el plano nacional.

Al contar con el apoyo tripartito, el nuevo Convenio también sitúa claramente a la OIT como el organismo de las Naciones Unidas con mandato para abordar la cuestión de la seguridad y salud en el trabajo, ya que asocia a los auténticos actores del mundo del trabajo y permite que la respuesta en el plano nacional refleje las realidades de cada país, al tiempo que promueve esta nueva manera de enfocar la actividad normativa.

Por otra parte, en un informe entregado por la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, con sede en la ciudad de Santiago, se señala que en un paso más hacia la ratificación del Convenio 187 dieron el jueves 2 de diciembre de 2010, el Gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), que permitirá que Chile avance en la construcción de una política nacional de seguridad laboral.

La Ministra del Trabajo y Previsión Social, Camila Merino, señaló que el Convenio obliga a los países que lo ratifiquen a tener un compromiso con la seguridad en el trabajo, donde todos sean parte, motivo por el cual, se están realizando consultas públicas para que exista el beneplácito de trabajadores y empleadores en torno a esta herramienta. Por

¹ Texto de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad y salud en el trabajo.

su parte, Arturo Martínez, Presidente de la CUT, expresó su respaldo a la medida y señaló que si bien este es un importante avance en la materia, aun quedan muchos temas por analizar, entre ellos, la ratificación de los convenios 155 y 176, que también se refieren a esta temática. En tanto, el representante de la CPC indicó que la medida fue analizada al interior de la entidad gremial, donde se decidió apoyar su ratificación, debido principalmente a que fue considerado como un instrumento relevante en esta materia.

El grave accidente laboral sufrido recientemente por treinta y tres trabajadores de la mina San José, en la Región de Atacama, puso de manifiesto la necesidad de perfeccionar el sistema de seguridad social chileno en materia de salud y seguridad en el trabajo y motivó al Gobierno a producir una reforma medular en las temáticas de seguridad y salud en el trabajo, mediante el establecimiento de una política nacional estructurada que deberá aplicarse en el período 2011-2015.

Para adoptar este Convenio, se señala en el Mensaje que el Gobierno tuvo a la vista las siguientes consideraciones:

- a) La magnitud a escala mundial de las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo y la necesidad de proseguir la acción destinada a reducirla. Cada año ocurren cerca de dos millones de muertes y 330 millones de accidentes relacionados con el trabajo;
- b) El impacto negativo de las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo sobre la productividad y el desarrollo económico y social;
- c) Que la promoción de la seguridad y salud en el trabajo forma parte del Programa de Trabajo Decente para Todos de la OIT, y
- d) La importancia de promover en forma continua una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud.

II. PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL CONVENIO

Está estructurado sobre la base de un Preámbulo, en el cual la Conferencia de la OIT da cuenta de su decisión de adoptar un Convenio en la materia, y 14 artículos en los cuales se despliegan las disposiciones sustantivas y finales del mismo.

El Convenio requiere la adopción, cuando proceda, de medidas tales como la consulta a las organizaciones más representativas de

empleadores y de trabajadores, según exige el Convenio N° 144², sobre Consultas Tripartitas para Promover la Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo, ratificado por Chile con fecha 29 de julio de 1992, trámite que ya ha sido cumplido en nuestro país.

Además, el Convenio promueve el establecimiento de una política, un sistema y un programa nacional de trabajo, que contemple disposiciones sobre sistemas de inspección, servicios de información, de capacitación, de investigación, y mecanismos de apoyo para la mejoría progresiva de las condiciones de seguridad y salud en la micro-empresa, empresas pequeñas y medianas, y en la economía informal. Asimismo, este instrumento tiene, de acuerdo con la normativa de la OIT, el carácter de actualizado, lo que implica que dicho Organismo Internacional promueve activamente su ratificación como expresión de una herramienta moderna y adaptada a las realidades actuales del mundo laboral.

Países que lo han ratificado: Alemania, Bosnia y Herzegovina, Chipre, República de Corea, Cuba, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Japón, República de Moldova, Níger, Reino Unido, República Checa, Serbia y Suecia.

1. Definiciones. Contiene las definiciones necesarias para la aplicación del Acuerdo, entre ellas: "política nacional", "sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo o sistema nacional", "programa nacional de seguridad y salud en el trabajo o programa nacional", y "cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud" (artículo 1°).

2. Objetivo. Se establece como objetivo principal que todo Miembro que ratifique el Convenio deberá promover la mejora continua de la seguridad y salud mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacional (artículo 2°, numeral 1).

Asimismo, todo Miembro deberá adoptar medidas activas con miras a conseguir de forma progresiva un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, mediante un sistema nacional y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo (artículo 2°, numeral 2).

² El Convenio 144 sobre la consulta tripartita fue adoptado en Ginebra el 21 de junio de 1976 y entró en vigor el 16 de mayo de 1978. El artículo 2° de este Convenio dispone que: Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo y que la naturaleza y la forma de los procedimientos deberán determinarse en cada país de acuerdo con la práctica nacional, después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y donde tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.

Por su parte, el artículo 3 determina que los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en el presente Convenio, serán elegidos libremente por sus organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y que estarán representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas.

Seguidamente, dispone que todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, deberá examinar periódicamente las medidas que podrían adoptarse para ratificar los convenios pertinentes de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo (artículo 2º, numeral 3).

3. Política nacional. Todo Miembro deberá:

- a) Promover un ambiente de trabajo seguro y saludable;
- b) Promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, y
- c) Promover principios básicos tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo, y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación.

Para efectos del Convenio, se entiende por política nacional sobre seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente de trabajo, aquella elaborada en consulta con las organizaciones más representativas, de conformidad al principio de prevención de accidentes y daños para la salud (artículo 3º).

4. Sistema nacional. Todo Miembro deberá establecer, mantener, desarrollar en forma progresiva, y reexaminar periódicamente, un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, y deberá incluir, entre otros ámbitos, la legislación, autoridades u organismos responsables; mecanismos de garantía y sistemas de inspección y disposiciones que promuevan la cooperación entre los diversos actores (artículo 4º).

En el Mensaje se destaca que Chile cumple en la actualidad con la gran mayoría de los aspectos considerados por el Convenio: en materia de regulación, existe ley N° 16.744, sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y su normativa complementaria; el Reglamento N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud, Reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo; junto a otras regulaciones especiales en sectores tales como la minería, agricultura, etc. En materia de seguridad y salud ocupacional, Chile cuenta con organismos competentes como la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección del Trabajo, las Seremi de Salud, y el Sernageomin, entre otros.

Asimismo, nuestro ordenamiento contempla sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las normas vigentes y diversos sistemas de inspección; existen diversas instancias en las cuales convergen los empleadores, los trabajadores y/o el Estado (Comités Paritarios de Higiene y

Seguridad, Departamentos de Prevención de Riesgos Profesionales, y mesas sectoriales); información y asesoramiento sobre seguridad laboral (Instituto de Seguridad Laboral y las Mutualidades de Empleadores); capacitación y promoción de la seguridad laboral que realizan los citados Comités Paritarios, y las instancias de diálogo social.

5. Programa nacional de seguridad y salud en el trabajo. Está definido en el artículo 5° como: “cualquier programa nacional que incluya objetivos que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como las prioridades y medios de acción destinados a mejorar la seguridad y salud en el trabajo y los medios para evaluar los progresos realizados. Todo Miembro deberá elaborar, aplicar, controlar y reexaminar periódicamente un programa nacional en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, y procurar que sea ampliamente difundido y, en la medida de lo posible, respaldado y puesto en marcha por las más altas autoridades nacionales.

6. Disposiciones finales. Entre ellas pueden señalarse: i) que el mismo no constituye una revisión de ninguno de los convenios o recomendaciones internacionales del trabajo; ii) que las ratificaciones deberán ser comunicadas para su registro al Director General de la OIT; iii) que obligará únicamente a aquellos Miembros cuyas ratificaciones han sido registradas; iv) el mecanismo de entrada en vigor; v) el procedimiento de denuncia; vi) la fórmula de revisión del Convenio, y vii) los idiomas en que se adoptó el mismo (artículos 6° y 14).

IV.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.

En el estudio de este Proyecto de Acuerdo la Comisión contó con la asistencia y colaboración del Subsecretario de Relaciones Exteriores, señor Fernando Schmidt Ariztía; de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Claudia Merino Catalán; del Jefe de Asesoría Legislativa y Coordinación Internacional de la Subsecretaría de Previsión Social, señor Pedro Contador Abraham, y del Encargado de la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio del Trabajo, señor Alejandro Silva.

El Subsecretario de Relaciones Internacionales, señor Fernando Schmidt, explicó que la adopción de este Convenio implica el compromiso de Chile de producir una reforma medular en las temáticas de seguridad y salud en el trabajo, lo que se enmarca en la iniciativa gubernamental de brindar protección eficaz a los trabajadores mediante una política nacional estructurada que debería aplicarse en el período 2011-2012.

Agregó que el tema adquiere especial prioridad a partir del accidente que dejó a 33 mineros atrapados en la Mina San José, en la Región de Atacama, y puso en evidencia muchas falencias tanto en la empresa privada como del sector público en el cumplimiento y la fiscalización de las exigencias mínimas de seguridad laboral.

Por su parte, la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, expuso que en el mes de septiembre de 1910 el Gobierno creó la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad y Salud en el Trabajo, la que, en su Informe final, propuso evaluar la ratificación del Convenio N° 187, de la OIT.

Afirmó que con la firma del Convenio, Chile se compromete a desarrollar una política y un programa nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo. Por lo mismo, la Comisión Asesora Presidencial propuso como medidas la definición de una Política Nacional, la creación de un Consejo Ministerial y de un Consejo consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo integrado por trabajadores, empleadores y expertos, cuya implementación deberá estar concluida dentro del primer semestre del año en curso.

Agregó que, como se señala en el Informe final, no existe en el país una Política Nacional en materia de seguridad y salud laboral que oriente, unifique, y provea un marco de referencia a las distintas acciones en esta materia por parte de las entidades públicas y privadas. Este hecho representa una debilidad del sistema, pues en el mismo participa un número importante de instituciones entre las cuales existe una imperfecta coordinación. La desintegración del sistema hace también difícil asegurar la consistencia de exigencias, y conseguir la necesaria coordinación entre la política de seguridad y salud laboral con otras políticas sociales y económicas, y con las distintas políticas sectoriales.

Hizo presente que resulta muy difícil hacer diagnósticos completos sobre la situación del país en materia de seguridad y salud en el trabajo, por la amplitud del tema y la falta de estadísticas, las muchas diferencias entre los diversos sectores productivos y el tamaño de las empresas, no obstante lo cual Chile presenta índices de accidentabilidad que están en la vanguardia continental. Asimismo, sostuvo que existe una dispersión fiscalizadora, sin una orientación central.

Los Diputados expresaron unánimemente su decisión favorable a la aprobación de este Convenio, reconocieron la importancia que tiene su implementación para el mundo del trabajo, a pesar de considerar que su normativa es demasiado general. Asimismo, plantearon la necesidad de que el Gobierno ratifique el Convenio N° 176, sobre la seguridad y salud en las minas.

A) Aprobación del proyecto de acuerdo.

Atendidos los antecedentes expuestos y visto el contenido formativo del Acuerdo en trámite y su anexo, la Comisión decidió por la unanimidad antes señalada en el N° 2 de las constancias reglamentarias, recomendar a la H. Cámara aprobar dichos instrumentos, para lo cual propone adoptar el artículo único del Proyecto de Acuerdo.

B) Texto del artículo único que la Comisión somete a la consideración de la H. Cámara.

Concluido su estudio la Comisión decidió, por la unanimidad antes señalada, proponer a la H. Cámara que le preste su aprobación al Convenio en informe, para lo cual sugiere adoptar el artículo único del proyecto de acuerdo.

El texto que propone la Comisión, es el siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO.- Apruébase el “Convenio 187, sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo”, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el 15 de julio de 1996.”.

)=====

Discutido y despachado en sesión del 4 de enero de 2011, celebrada bajo la presidencia del H. Diputado, y con la asistencia de los Diputados señores Arenas Hödar, Gonzalo; Cerda García, Eduardo; Delmastro Naso, Roberto; Díaz Díaz, Marcelo; Edwards Silva, José Manuel; Jarpa Wevar, Carlos Abel; Moreira Barros, Iván; Núñez Lozano, Marco Antonio; Saffirio Espinoza, René; Tarud Dacarett, Jorge, y Teiller del Valle, Guillermo.

Se designó Diputado Informante al señor Roberto Delmastro Naso.

SALA DE LA COMISIÓN, a 4 de enero de 2011.

Pedro N. Muga Ramírez,
Abogado, Secretario de la Comisión.