

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Convenio 187, sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo”, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo.

BOLETÍN N° 7.386-10

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 13 de diciembre de 2010.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 11 de enero de 2011 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, especialmente invitados, el Subsecretario de Previsión Social, señor Augusto Iglesias, y el asesor, señor Francisco del Río.

- - -

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.

- - -

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 el 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.

2.- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.- Señala el Mensaje que el Convenio 187, sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, fue adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 15 de junio de 2006, y sometido al procedimiento de consulta con representantes de los empleadores y los trabajadores, según exige el Convenio N° 144, sobre Consultas Tripartitas para Promover la Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo, ratificado por Chile con fecha 29 de julio de 1992.

Expresa el Ejecutivo que el grave accidente laboral sufrido recientemente por treinta y tres trabajadores de la mina San José, en la Región de Atacama, hecho que conmocionó a Chile y al mundo por la entereza de los afectados y el enorme esfuerzo nacional en pos de su rescate, puso de manifiesto también la necesidad de perfeccionar el sistema de seguridad social chileno en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Agrega el Gobierno que esta realidad determinó que se diera un paso firme y decidido con miras a producir una reforma medular en las temáticas de seguridad y salud en el trabajo, enfocada a otorgar una protección eficaz a todos los trabajadores y trabajadoras, mediante el establecimiento de una política nacional estructurada que deberá aplicarse en el período 2011-2015.

Indica el Mensaje que el liderazgo asumido en estas materias, constituye el pilar fundamental para asegurar que la gestión de la prevención de los accidentes laborales y enfermedades profesionales alcance a todos los trabajadores del país. Añade que su objetivo que dicho modelo sea compartido por todos los actores involucrados, incluyendo a los trabajadores, empleadores y expertos.

Es en este contexto, añade el Ejecutivo, que se ha estimado necesaria la ratificación por Chile del Convenio 187 de la OIT, sobre Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, adoptado con fecha 15 de junio de 2006, por la nonagésima quinta Conferencia Internacional del Trabajo.

Destaca que, entre las consideraciones tenidas a la vista para adoptar este Convenio, son importantes las siguientes:

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. Al respecto, la nonagésima octava Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en el año 2009, estimó que cada año siguen ocurriendo 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.

Señala el Mensaje que el Convenio requiere la adopción, cuando proceda, de medidas tales como la consulta a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Añade que, en dicho orden de ideas, contempla 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 microempresa, empresas pequeñas y medianas, y en la economía informal. Para todo lo anterior, promueve el establecimiento de una política, un sistema y un programa nacional de trabajo.

A su vez, hace presente el Ejecutivo que 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.

El Gobierno indica que hasta la fecha este Convenio ha sido ratificado por 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.

Agrega que, 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. Sobre el particular, añade que nuestra sociedad comparte plenamente los elementos de esta política y

la mayoría de sus organizaciones e integrantes practican estos principios. Sin perjuicio de ello, precisa que el Gobierno, luego de tener a la vista el informe de la Comisión para la Seguridad en el Trabajo, emprenderá las reformas institucionales y normativas en materia de seguridad y salud laboral que sean pertinentes.

Respecto al sistema nacional, destaca que Chile cumple en la actualidad con la gran mayoría de los aspectos considerados por el Convenio. Así, en materia de regulación, existe la 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. A su vez, nuestro país cuenta con autoridades y organismos competentes en materia de seguridad y salud ocupacional, como la Superintendencia de Seguridad Social, la Dirección del Trabajo, las Seremi de Salud, y el Sernageomin, entre otros.

Asimismo, advierte que nuestro ordenamiento contempla sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las normas vigentes y diversos sistemas de inspección. Con todo, hace presente que el Gobierno impulsará reformas sobre la materia, de manera de que las entidades existentes aumenten su coordinación y eficacia.

Por otra parte, señala el Mensaje que existen diversas instancias en las cuales convergen los empleadores, los trabajadores y/o el Estado. Al efecto, las empresas con más de 25 trabajadores cuentan con Comités Paritarios de Higiene y Seguridad (los que tienen una estructura bipartita). Por su parte, aquéllas empresas con más de 100 trabajadores deben poseer Departamentos de Prevención de Riesgos Profesionales. Además, en dicho orden de ideas, cabe agregar que se han constituido mesas sectoriales para analizar materias determinadas.

A su vez, el Ejecutivo expresa que nuestro país cuenta con información y asesoramiento sobre seguridad laboral elaborada por los organismos administradores de la ley N° 16.744, a saber, el Instituto de Seguridad Laboral y las Mutualidades de Empleadores. Sumado a lo cual, se han consagrado mecanismos que contribuyen a una formación sobre la materia. Al efecto, existen carreras profesionales en el ámbito de la educación superior y, en las empresas, se cuenta además con la labor de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad y de los Departamentos de Prevención de Riesgos Profesionales.

Lo anterior, sin perjuicio de la capacitación que brindan los citados organismos administradores y de la promoción de la seguridad laboral que realizan los citados Comités Paritarios. Por último,

recuerda que dicha finalidad también se ve favorecida por las instancias de diálogo social ya existentes.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 20 de diciembre 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 4 de enero de 2011 y aprobó, por la unanimidad de los miembros presentes, el proyecto en informe.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 6 de enero de 2011, aprobó el proyecto, en general y en particular, por la unanimidad de los Honorables Diputados presentes (93 votos a favor).

4.- Instrumento Internacional.- La Convención se encuentra estructurada por un Preámbulo, y 14 artículos.

El artículo 1 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”.

De conformidad al artículo 2, numeral 1, todo miembro que ratifique el Convenio en comento deberá promover la mejora continua de la seguridad y salud - con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo - mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacional, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

Asimismo, según lo prevé el numeral 2 de la misma disposición, 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. Lo anterior, teniendo en cuenta los principios recogidos en los instrumentos de la OIT relativos al marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

Seguidamente, de acuerdo al numeral 3 del mismo artículo, 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.

Según el artículo 3, 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, de acuerdo con las condiciones y prácticas nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, 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.

Por su parte, el artículo 4 indica que 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.

El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, entre otros ámbitos:

- a) La legislación, los convenios colectivos en su caso, y cualquier otro instrumento pertinente en materia de seguridad y salud en el trabajo;
- b) Una autoridad u organismo, o autoridades u organismos responsables de la seguridad y salud en el trabajo, designados de conformidad con la legislación y la práctica nacionales;
- c) Mecanismos para garantizar la observancia de la legislación nacional, incluidos los sistemas de inspección, y
- d) Disposiciones para promover en el ámbito de la empresa la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención relacionadas con el lugar de trabajo.

Asimismo, el sistema nacional deberá incluir, cuando proceda, órganos consultivos de carácter tripartito; servicios de

información y asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo; formación en esa misma materia; servicios de salud en el trabajo; investigación; mecanismos para la recopilación y análisis de datos; colaboración con los regímenes de seguridad social que cubran las lesiones y enfermedades profesionales, y mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas y en la economía informal.

De conformidad con el artículo 5, el Convenio entiende por programa nacional de seguridad y salud en el trabajo, 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.

A este respecto, todo miembro deberá elaborar, aplicar, controlar y reexaminar periódicamente un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores. En la especie, son funciones de dicho programa promover el desarrollo de una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud y contribuir a la protección de los trabajadores, mediante la eliminación de peligros y riesgos o su reducción al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible.

Además, dicho programa debe elaborarse y reexaminarse sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por ende, le corresponde incluir objetivos, metas e indicadores del progreso, debiendo ser apoyado por otros programas y planes complementarios.

Por otra parte, el programa nacional deberá ser ampliamente difundido y, en la medida de lo posible, respaldado y puesto en marcha por las más altas autoridades nacionales.

Entre los artículos 6 y 14 se contemplan las disposiciones finales del Convenio, entre las que pueden señalarse: que el mismo no constituye una revisión de ninguno de los Convenios o recomendaciones internacionales del trabajo; que las ratificaciones deberán ser comunicadas para su registro al Director General de la OIT; que obligará únicamente a aquellos Miembros cuyas ratificaciones han sido registradas; el mecanismo de entrada en vigor; el procedimiento de denuncia; la fórmula de revisión del Convenio, y los idiomas en que se adoptó el mismo.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión puso en discusión el proyecto.

El Subsecretario de Previsión Social, señor Augusto Iglesias, señaló este Convenio tiene por finalidad promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacional. Añadió que todo ello debe ser realizado en consulta con las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, de acuerdo a lo siguiente:

Explicó que este Convenio es un acuerdo marco muy avanzado, que ha sido aprobado principalmente por los países europeos. Agregó que entró en vigencia el 22 de febrero de 2009 y que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve activamente su ratificación.

Manifestó que fue consultado con diversos actores sociales dentro del país.

Expresó que establece las siguientes obligaciones: promover la mejora continua de la seguridad y salud en el trabajo con el fin de prevenir las lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo; desarrollar una política nacional de seguridad y salud en trabajo; un sistema y un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo; y una cultura nacional de prevención; adoptar medidas activas con miras a conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y saludable; y promover la participación de los actores sociales en la elaboración de estos instrumentos, a través de la consulta con las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.

Además, todo miembro debe confeccionar una memoria cada 4 años, informando las medidas adoptadas para la ejecución del Convenio y dar respuesta a las observaciones efectuadas por los órganos de control. Añadió que cualquier organización de trabajadores o empleadores puede presentar a la OIT una reclamación por incumplimiento del Estado chileno a este Convenio, que debe ser respondido en tiempo y forma.

Por último, indicó que Chile cumple con la mayoría de los aspectos considerados por el Convenio, tales como, legislación, entidades fiscalizadoras, seguro de accidentes de la ley N° 16.744, sanciones, etc. Precisó que este diagnóstico es compartido por las autoridades y especialistas en seguridad y salud laboral del propio Gobierno,

y por los expertos en normas internacionales de la OIT, que estudiaron el sistema chileno y su compatibilidad con el Convenio 187.

Sin embargo, aclaró que para la adecuada aplicación del Convenio el Gobierno se ha comprometido a realizar las siguientes acciones: elaborar y revisar periódicamente una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que contemple la promoción del desarrollo de una cultura nacional de prevención y el mejoramiento continuo de las condiciones de trabajo, y, en segundo lugar, mantener instancias de consulta con los interlocutores sociales en lo relativo a la revisión periódica del sistema nacional de seguridad y salud, y la elaboración, aplicación, control y revisión del programa nacional en materia de salud y seguridad antes mencionado.

Por último, explicó que la Comisión Asesora Presidencial para la Seguridad y Salud en el Trabajo propuso la definición de una Política Nacional; la creación de un Consejo Ministerial; y la creación de un Consejo Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo, integrado por trabajadores, empleadores y expertos. Preciso que estas medidas fueron aprobadas por el Gobierno y su implementación concluirá dentro de este primer semestre.

La Comisión estimó sumamente importante y relevante la pronta ratificación de este Convenio, pues permitirá modernizar la agenda de seguridad laboral de nuestro país al nivel de los más altos estándares internacionales.

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 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 junio de 2006.".

Acordado en sesión celebrada el día 18 de enero de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Hernán Larraín Fernández (Presidente), Carlos Ignacio Kuschel Silva, Juan Pablo Letelier Morel y Eugenio Tuma Zedán.

Sala de la Comisión, a 18 de enero 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 el “Convenio 187, sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo”, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo.
(Boletín N° 7.386-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: promover la mejora continua de la seguridad y salud -con el fin de prevenir lesiones, enfermedades y muertes ocasionadas por el trabajo- mediante el desarrollo de una política, un sistema y un programa nacional, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

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 el Convenio que consta, a su vez, de un Preámbulo y 14 artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

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 la unanimidad de los Honorables Diputados presentes (93 votos a favor).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 11 de enero de 2011.

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

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, 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.

Valparaíso, 18 de enero de 2011.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario