

LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES INDUSTRIALES MAYORES

SUMARIO: I. *Instalaciones expuestas a riesgos mayores.* II. *Responsabilidades oficiales y medidas emergentes.* III. *Derechos laborales y responsabilidad patronal.*

Se ha enviado para su ratificación al Congreso Nacional el Convenio número 174 aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su sesión de fecha 2 de junio de 1993, relacionado con las nuevas reglas adoptadas por la OIT en materia de prevención de accidentes industriales mayores, dada la circunstancia de que con la maquinaria moderna y equipo opcional, así como el empleo de sustancias químicas de difícil manejo han aumentado los riesgos del trabajo y se hace necesario establecer no sólo importantes precauciones por empleadores y trabajadores, sino por las propias autoridades al autorizar el funcionamiento de esa maquinaria o equipo así como el uso de nuevos reactores y el empleo de nuevas sustancias químicas que entran en los procesos productivos actuales.

Tres capítulos importantes, amén de otras disposiciones de interés laboral, forman parte de la Convención que se analiza: 1. Lo referente a las instalaciones expuestas a riesgos de accidentes mayores, incluido un informe de seguridad previo que debe darse a las autoridades de trabajo encargadas de esta función; 2. La responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades competentes y planes que deben poner en ejecución para casos de emergencia fuera de la instalación; y 3. Los derechos y obligaciones de los trabajadores y sus representantes, así como la responsabilidad que contraen los patronos no sólo al sustituir maquinaria y equipo, sino al cambio de fórmulas de producción que representen un peligro para la salud y la seguridad del trabajador.

I, INSTALACIONES EXPUESTAS A RIESGOS MAYORES

Las medidas a adoptar tanto para prevenir los accidentes mayores como para reducir al mínimo los riesgos y consecuencias de los accidentes que puedan sobrevenir, se han estructurado en el Convenio

con base en dos programas mundiales: el Programa Internacional de Seguridad en las Sustancias Químicas y el Programa de la ONU para el Medio Ambiente que en años recientes preparó la Organización Mundial de la Salud. De acuerdo con dichos programas las disposiciones legales correspondientes se aplicarán en lo futuro a cualquier tipo de instalación mecánica y a todo proceso productivo que implique un riesgo mayor para los trabajadores, independientemente de los dispositivos de seguridad para su manejo. Las autoridades del trabajo que deban intervenir cuidarán de dicha instalación y procesos e igualmente deberán revisar periódicamente unas y otros de acuerdo con las medidas adoptadas en la legislación nacional, las condiciones de trabajo impuestas y las prácticas que se acostumbren, siempre que estas últimas hayan sido tomadas de conformidad con arreglos previos entre patronos y trabajadores.

Las autoridades competentes o el organismo reconocido por éstas, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores y la intervención de otras partes interesadas que pudieran resultar afectadas al establecerse cualquier instalación o sistema de nuevo cuño, determinarán, por una parte, el tipo de instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores, y, por otra parte, las sustancias que se estimen peligrosas; entendiéndose por la primera "aquella que produzca, transforme, manipule, utilice, desheche o almacene, de manera permanente o transitoria, una o varias sustancias o categorías de sustancias peligrosas en cantidades que sobrepasen la cantidad umbral", y por la segunda "toda sustancia o mezcla que en razón de propiedades químicas, físicas o toxicológicas, ya sea sola o en combinación con otras, entrañe un peligro", (artículo 3).

La autoridad exigirá del empleador toda la información necesaria que incluya planes y procedimientos de emergencia que contenga disposiciones para proteger a la población y el medio ambiente, cuidando: *a)* se difunda entre los miembros de la población que estén expuestos a los efectos de un accidente mayor, sin que tengan que solicitarlo, las medidas de seguridad que proceda adoptar de inmediato y la manera de comportarse en caso de presentarse un accidente mayor; *b)* se dé la alarma antes de producirse un accidente mayor, y *c)* reportar las consecuencias de un accidente cuando pueda trascender las fronteras de un Estado cuyo territorio sufriese posible afectación, (artículos 15 y 16).

Asimismo la autoridad competente se encuentra obligada a elaborar una política global de emplazamiento de instalaciones, equipo o sistemas, que prevea: *a)* una separación adecuada de máquinas o unidades de producción; *b)* las áreas de trabajo sujetas a riesgos

de accidentes mayores; c) la extensión de prevenciones a zonas residenciales próximas; y d) los servicios públicos que deban ser correctamente protegidos. Para ello se dispondrá del personal calificado que cuente con una formación y competencia adecuadas y con el apoyo técnico y profesional suficiente para desempeñar funciones de inspección, investigación, evaluación y asesoría que asegure el cumplimiento de la legislación nacional puesta en vigor sobre la materia, (artículos 17 a 19).

Complementa la actuación de las autoridades del trabajo que intervienen, el informe que los patronos deben rendir en materia de seguridad, informe que comprende el estado que guarden las instalaciones ya existentes en la negociación de que se trate y que hayan estado expuestas a riesgos de accidentes graves, conforme con las determinaciones adoptadas por la propia autoridad con anterioridad y que se hayan encontrado sujetas a los términos impuestos por la legislación, en particular los reglamentos específicos; al igual que la indicación de haber puesto en funcionamiento la nueva maquinaria o equipo, a efecto de que se realice la inspección procedente por los inspectores técnicos, quienes deberán comprobar dicho funcionamiento e indicar, de resultar necesario, las medidas adyacentes de seguridad que deban ser puestas en ejercicio de inmediato.

La autoridad cuidará de que estos informes se encuentren de manera permanente actualizados, quedando obligados los empleadores a notificar cualquiera alteración o funcionamiento irregular que observen y la marcha normal de las unidades, pues en caso de que una modificación significativa en la instalación o en los procedimientos de trabajo exija una inspección, ésta deberá practicarse a efecto de autorizar la futura operación. También corresponde a la autoridad estar actualizada en los nuevos conocimientos técnicos y en los progresos mecánicos con el fin de encontrarse en condiciones de evaluar los peligros.

De ocurrir algún accidente, no obstante las precauciones adoptadas, la autoridad deberá evaluarlo tanto en los motivos de su presentación como en sus consecuencias, con la finalidad de atenuar sus efectos, (artículos 11 a 14).

II. RESPONSABILIDADES OFICIALES Y MEDIDAS EMERGENTES

La Convención establece varias obligaciones a las autoridades del trabajo encargadas de vigilar su cumplimiento una vez ratificada por los órganos constitucionales competentes y puesta en vigor a

través de las publicaciones procedentes. Tales obligaciones son las siguientes:

1a. Una vez instalada cualquier unidad mecánica o equipo auxiliar, formular en coordinación con el personal técnico encargado del funcionamiento respectivo, un catálogo de disposiciones relacionadas con los planes y procedimientos de emergencia destinados a las medidas de protección a los trabajadores, que resulte indispensable poner en práctica, tanto en lo relativo a ropa o equipo adicional de trabajo, como en la forma de operar los instrumentos de labor, cuidando que todo ello se encuentre en orden y sujeto a reglas estrictas de operación.

2a. Las medidas de protección para la población, en particular la que habite más próxima a las instalaciones, trátase de viviendas instaladas en terrenos de los propios centros industriales o en zonas urbanas o suburbanas, ilustrándola sobre posibles riesgos de contingencia o de accidentes imposibles de prever en un momento determinado.

3a. Las medidas de protección al medio ambiente para impedir: a) el escape de gases aun cuando no sean tóxicos pero sí controlables; b) la expedición de humo que pueda enrarecer la atmósfera o producir de modo indirecto alguna forma de alteración orgánica en el ser humano y c) la contaminación de las aguas residuales que sean expulsadas a las cañerías urbanas o a las vías fluviales próximas a las instalaciones.

Después de una amplia discusión habida entre los Estados miembros de la OIT, se resolvió por mayoría no aplicar el Convenio a las instalaciones militares y a las instalaciones nucleares y fábricas de tratamiento de sustancias radiactivas, a excepción de los sectores de dichas instalaciones en los que se manipulen sustancias no radiactivas, con apoyo en dos argumentos: uno, la existencia de una convención internacional aprobada por las Naciones Unidas sobre la instalación de plantas nucleares, en la que ya se han previsto los peligros que pueden surgir en su operación, por lo cual se ha obligado a los constructores a la adopción e información completa de todas las medidas de protección que deben aplicarse, tanto a los trabajadores que participen en el funcionamiento de dichas plantas como a la población que habite en las zonas cercanas; y otro, que a cada gobierno en particular compete imponer las mayores medidas de seguridad para evitar catástrofes más que meros accidentes, que sería lo que ocurriese de no encontrarse permanentemente vigiladas e inspeccionadas por técnicos expertos, la totalidad de esas instalaciones productoras de energía nuclear.

Se aceptó que tratándose del transporte de sustancias tóxicas, se recomendaba a todos los estados miembros la conducción de éstas a través de tuberías, de preferencia subterráneas, sujeta a reglas ya aceptadas también con anterioridad. Se dejó fuera del convenio el transporte por otros medios, ya que deben ser las leyes de vías generales de comunicación las que impongan las reglas que deben prevalecer, en cada país, en la materia, por ser de su exclusiva incumbencia las medias protectoras que a cada uno convengan, según el desarrollo gradual de sus vías de comunicación. De ahí que quedara como única obligación para las autoridades la preparación y publicación periódica de los informes de seguridad con los que debe ilustrarse a la totalidad de la población nacional.

La expresión "informe de seguridad", de acuerdo con los términos del convenio, comprende el documento escrito que contenga la información técnica de gestión y de funcionamiento relativa a los peligros y los riesgos que comporta una instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores y su prevención, y que justifique las medidas adoptadas para la seguridad de su instalación. Al informe oficial, distinto del informe patronal al que ya se ha hecho alusión, se le dará la conveniente publicidad y difusión, abarcando todos los medios informativos (artículos 9 y 10).

III. DERECHOS LABORALES Y RESPONSABILIDAD PATRONAL

En cada centro de trabajo se determinará cuales instalaciones se encuentran expuestas a riesgos de accidentes mayores, por lo que será obligatoria la cooperación de los trabajadores y se precisarán aquellos casos en que resulte necesaria la participación de los representantes sindicales, quienes deberán ser consultados respecto de tales obligaciones con el objeto de garantizar un sistema seguro de trabajo. Por esta razón en el convenio se expresan, para unos y otros, las siguientes obligaciones:

a) Estar suficiente y adecuadamente informados de los riesgos que entraña toda instalación y sus posibles consecuencias.

b) Estar informados acerca de cualquier instrucción o recomendación hecha por la autoridad competente.

c) Ser consultados para la preparación de los siguientes documentos: el informe de seguridad; los planes y procedimientos de emergencia, y los informes patronales sobre cualquier accidente.

Las autoridades formularán catálogos de instrucciones y formación respecto de los procedimientos y prácticas de prevención de acciden-

tes, así como datos concernientes al control de acontecimientos que puedan dar lugar a un accidente mayor. Se indicarán los procedimientos de emergencia a adoptar en tales casos. Analizados por los trabajadores o sus representantes dichos instrumentos, podrán sugerir medidas correctivas que se encuentren debidamente fundadas y apoyadas, de ser posible, en dictámenes técnicos, permitiéndoseles inclusive interrumpir las actividades a desarrollar cuando conforme a su formación y experiencia, existan razones válidas para presumir la existencia de un peligro inminente y, según corresponda, informar al supervisor o superior jerárquico esta determinación a efecto de que se dé la alarma consiguiente tan pronto como sea posible después de haber tomado las medidas correctivas.

Cuando asimismo se presuma la posible presencia de un peligro potencial, quedan facultados sin perjuicio alguno, tanto para discutir con los patrones o sus representantes autorizados las medias correctivas que deban ponerse en práctica para evitarlo, como observar todos los procedimientos y prácticas dirigidos a la prevención de accidentes y lo relativo a los procedimientos de emergencia que sea indispensable poner en práctica. (artículos 20 y 21).

Mucho se discutió la responsabilidad individual del obrero en cuanto a su concepto de lo que debe entenderse por trabajo peligroso con el fin de desterrar de su mentalidad toda idea de miedo. Tarea de psicólogos y sociólogos ha sido investigar aquellos fenómenos que producen aversión, indiferencia, displicencia o alienación en el trabajador que ejecuta determinada labor (manual, material, intelectual o de simple atención), para adentrarse en su mente no a base de exámenes psiquiátricos sino de observación de la conducta, a efecto de evitar en lo posible toda resistencia activa o pasiva a la ejecución de una tarea. No se trata de un ajuste a las conveniencias patronales para obtener del trabajador el mayor rendimiento sino de analizar actitudes para medir el grado de satisfacción personal del obrero. De ahí la colaboración solicitada a los representantes sindicales.

Por el motivo anterior se exige a los trabajadores observar rigurosamente el emplazamiento de las instalaciones expuestas a riesgos al igual que las prácticas relativas a la prevención de accidentes, ilustrándolos en los procedimientos de emergencia que se ordenen con el fin de evitar desgracias irreparables.

En cuanto a las responsabilidades patronales en el curso de esta disertación ya se han planteado algunos aspectos de obligaciones impuestas en la Convención, pero no está por demás al unísono de las que no se han indicado las que complementan dichas obligaciones. Ante todo el artículo 7º establece que todo empleador deberá iden-

tificar, de conformidad con los sistemas propios de cada país, toda instalación expuesta a riesgos de accidentes con el objeto de que la autoridad competente la sujete a control y dicte las medidas preventivas que correspondan.

Por esta razón, los patrones notificarán a la autoridad la instalación de nueva maquinaria o equipo o nuevos sistemas de producción dentro de un plazo fijo y antes de ponerla en funcionamiento. La autoridad procederá a la inspección técnica que proceda y autorizará o no dicho funcionamiento, pero podrá también ordenar se le ponga en marcha con el fin de observar cualquier deficiencia que pueda traer un peligro mayor posterior. Es decir, podrán realizarse pruebas viables de seguridad, previo examen de los catálogos industriales del fabricante, checando cada una de las recomendaciones sugeridas, ajustándose a las previsiones establecidas y la observancia de los métodos de operación.

Respecto de cada instalación se ordenan los siguientes dispositivos:

- 1º La identificación y el estudio de los peligros y la evaluación de los riesgos, tomando en cuenta las posibles consecuencias que puedan producirse según las sustancias empleadas.
- 2º Revisar medidas técnicas que comprendan el diseño y sistemas de seguridad, la construcción y el funcionamiento de cada unidad en operación, la selección que se haga de toda sustancia química que deba integrar un proceso, el mantenimiento e inspección sistemática de la instalación realizada.
- 3º Adoptar previamente medidas de organización dirigidas a la formación e instrucción del personal y el abastecimiento de equipo de protección, a efecto de garantizar una adecuada seguridad.
- 4º Poner en ejecución planes de emergencia con inclusión de procedimientos médicos para su aplicación *in situ* en caso de accidente o de posible peligro. Hemos indicado que estos planes se harán del conocimiento de las autoridades para su supervisión, adaptación, modificación o ejecución que proceda.
- 5º Poner en práctica absolutamente todas aquellas medidas destinadas a limitar las consecuencias de un accidente. Para ello deberán hacerse todas las consultas que resulten indispensables.
- 6º Las consultas abarcarán a los trabajadores y a sus representantes no sólo para el conocimiento de los peligros potenciales sino para sugerir la práctica de acciones responsables que corresponda a los propios trabajadores cumplimentar.
- 7º Todos los sectores obligados (autoridad, empleadores, trabajadores) sujetarán su actividad a las disposiciones reglamentarias que se pongan en vigor, al igual que las que se adopten en un futuro previsible, para mejorar los sistemas de acuerdo con las experiencias adquiridas, con el objeto

de que todo ello sea utilizable en la adopción de nuevas medidas legislativas de carácter nacional.

Será recopilada toda la información recibida por la autoridad, pro venga de los patrones, de los representantes de los trabajadores, de los inspectores encargados o de terceros interesados, para que la misma sirva para el análisis de accidentes o *cuasiaccidentes* y se hagan las recomendaciones necesarias de aplicación general. En el convenio se estima "cuasiaccidente" cualquier acontecimiento repentino que implique la presencia de una o varias sustancias peligrosas, que de no ser por efectos, acciones o sistemas atenuantes, podría haber derivado en un accidente mayor.

Resultará interesante antes de proveerse a la ratificación de la Convención estudiada conocer las reacciones que tanto el sector obrero como el sector patronal manifiesten, sobre todo en relación con las obligaciones impuestas, así como las observaciones que presenten no obstante la bondad de las normas legislativas impuestas. Sin duda alguna, será alto el costo que sobrevenga, pero la adopción de toda medida de seguridad que tienda a evitar la presencia de riesgos mayores, no vale la pena escatimarlos ante la garantía que debe ofrecerse al trabajador en particular y a los seres humanos involucrados, en lo general.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA