



Artículo enviado para publicar en la Revista (agosto 2014)

APORTES PARA EL DESARROLLO DE UNA “HOJA DE RUTA SOBRE SALUD Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES” EN LOS PAÍSES DE LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)

Claudio San Juan¹

SUMARIO: I. Presentación.- II. La CELAC.- III. La salud y seguridad de los trabajadores en América Latina y el Caribe.- IV. Derechos humanos y cláusulas democráticas.- V. Estudio comparado de los instrumentos de salud y seguridad en el trabajo.- VI. Hallazgos.- VII. Propuestas.- VIII. Conclusiones.- IX. Bibliografía.

I. PRESENTACION

El presente artículo aporta una serie de propuestas para el desarrollo de una "Hoja de Ruta CELAC-UE sobre Salud y Seguridad en el Trabajo".

Cabe recordar, que en el marco de la Cumbre 2013² Unión Europea (UE) – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el 27 de enero, los mandatarios aprobaron la Declaración de Santiago, cuyo párrafo 33 expresa: *“Ratificamos nuestra firme decisión de proteger y fomentar la seguridad de los trabajadores y la salud en ambas regiones y nos comprometemos a desarrollar una "Hoja de Ruta CELAC-UE sobre Seguridad y Salud en el Trabajo", en línea con los correspondientes principios consagrados en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo”*.

La consulta previa sobre este párrafo de la declaración estaba direccionada hacia la elaboración de una "Estrategia Conjunta de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo" (mayo 2012).

Por otra, el plan de acción CELAC-UE 2013-2015 también se expide sobre Empleo, Trabajo Decente, Jóvenes, Migrantes, Seguridad Social, Género e Inversiones.

En este contexto resulta expectante la continuidad de las labores de la CELAC respecto a las cuestiones sociolaborales, visto el grado de compromiso expresado en la citada declaración.

En el marco del proceso preparatorio de la II Cumbre CELAC-UE, a celebrarse en Bruselas, en 2015, iniciamos los contactos con los Coordinadores Nacionales del Diálogo CELAC-UE y de la Fundación EULAC, con vistas a la presentación del presente documento.

¹ Docente Investigador del Instituto de Estudios Interdisciplinarios en Derecho Social y Relaciones del Trabajo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina.

² La 1ª Cumbre UE-CELAC / 7ª Cumbre UE-ALC reunió a Jefes de Estado y de Gobierno, el 26 y 27 de enero de 2013, en Santiago de Chile, para abordar una Alianza para el Desarrollo Sostenible basada en la Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental. Los líderes aprobaron una Declaración política y ampliaron el Plan de acción de cooperación bi-regional previamente adoptado en la Cumbre de Madrid de 2010.

II. LA CELAC

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) está integrada por los 33 Estados Soberanos de América Latina y el Caribe: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Belice, Bermuda, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Rep. Dominicana, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

Es un organismo intergubernamental de ámbito regional, constituido por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe, a partir de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, conformada por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y del Caribe sobre Integración y Desarrollo, en México, febrero 2010. La CELAC, entonces, nace como un proceso de convergencia del Grupo de Río (Mecanismo permanente de Consulta y Concertación Política, creado en 1986) y de la I Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (realizada en 2008).

La CELAC se pone en funcionamiento en 2011 como un “*Mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados Latinoamericanos y Caribeños y como un espacio común que garantice la unidad y la integración de nuestra región*” (Artículo 31 de la Declaración de Caracas).

Dentro de los grupos regionales de Naciones Unidas, los países de la CELAC constituyen un importante agrupamiento a través del Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC).

De los 35 países independientes de las Américas ratificaron la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1948)³, 33 de ellos suscribieron la puesta en funcionamiento de la CELAC. Es decir, que la CELAC la integran todos los países de la OEA, excepto Canadá y Estados Unidos de América.

La Primera Cumbre de la CELAC se llevó a cabo en Santiago de Chile (enero 2013) y la II Cumbre se realizó en La Habana (enero 2014).⁴

III. LA SALUD Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para definir nuestros aportes para el desarrollo de una “Hoja de Ruta sobre salud y seguridad de los trabajadores” en los países de la CELAC, hemos procedido de la forma siguiente:

- Consideramos la hoja de ruta como una herramienta de planificación para establecer a grandes rasgos la secuencia de pasos para alcanzar un objetivo (especificando plazos y recursos en caso de resultar necesarios).
- Desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo sectorial, pensamos la hoja de ruta como un plan general de acción a largo plazo que acerca los objetivos estratégicos a objetivos más tangibles y alcanzables, comprendiendo planes de acción más concretos.⁵

³ El 3 de junio de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores adoptaron la resolución AG/RES. 2438, la cual resuelve que la Resolución de 1962 que excluyó a Cuba de su participación en la OEA queda sin efecto.

⁴ Ver Declaración en http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3.1_declaracion_espanol.pdf

⁵ Desde un plano operativo que da forma a los principios y normas en materia de salud y seguridad en el trabajo, a posteriori mencionaremos algunas estrategias y planes nacionales.

- Enumeramos los instrumentos regionales normativos y de principios generales en materia de salud y seguridad en el trabajo.
- Describimos los contenidos de los documentos regionales sobre salud y seguridad en el trabajo.
- Reseñamos otras experiencias internacionales y regionales.
- Fijamos un elenco mínimo de principios y normas como propuesta de hoja de ruta, teniendo en cuenta los puntos en común existentes tanto en América Latina y el Caribe, como en la Unión Europea, respecto de los aspectos normativos y operativos en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Principios, normas y experiencias internacionales presentes en la región

Organización Internacional del Trabajo

En primer lugar y aunque no se refiere a la salud y seguridad de los trabajadores, cabe citar la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (1998), adoptada en pos de un mandato específico para reafirmar y promover los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la OIT.

Han quedado fuera de estos derechos laborales básicos el salario mínimo y la seguridad y salud laboral. (Millet, 2001:338).

La Constitución de la OIT en su anexo “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)” en su parte III establece: “La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: ... g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones”.

Desde la óptica de las normas internacionales del trabajo, caben citar tres instrumentos centrales que denominamos “convenios relevantes” de la OIT, dado que ellos contienen principios y normas fundamentales en materia de salud y seguridad en el trabajo:

- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y su Protocolo de 2002.
- Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161).
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)

Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015

De las iniciativas impulsadas por la OIT para la región destacamos, pese a sus limitaciones, “Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015” (XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, mayo 2006) cuyo Informe del Director General en su apartado 4.2.10 sostiene, entre otros puntos (OIT 2006:72): un objetivo: “La salud y la seguridad en el trabajo se convierten en una prioridad para los actores sociales de la región” y una meta: “En un plazo de 10 años, reducir en un 20 por ciento la incidencia de accidentes y enfermedades laborales, y duplicar la cobertura de la protección de la seguridad y salud en el trabajo a sectores y colectivos escasamente cubiertos”.

A la par de sostener una justificación, formula las Políticas siguientes:

- Establecer programas nacionales de trabajo seguro/decente, dándose prioridad a los sectores más peligrosos y a las categorías de trabajadores más vulnerables;

- *Poner en marcha sistemas nacionales de información en los que se contemple el registro y notificación de los accidentes y enfermedades profesionales;*
- *Coordinación de las medidas de aplicación de la política por parte del Ministerio de Trabajo y las entidades implicadas.*
- *Revisión de la legislación para evitar exclusiones de cualquier tipo.*
- *Puesta en marcha de mecanismos que combinen componentes contributivos con componentes solidarios, a fin de lograr una amplia cobertura.*

Retomando las limitaciones de esta agenda hemisférica 2006-2015, cabe citar la falta de presencia de especialistas de la OIT en la región, a la par de ciertos errores diagnósticos de los informes utilizados para el apartado 4.2.10 antes reseñado.

OEA / Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT)

Desde 1963 los Ministros y Ministras de Trabajo del hemisferio se reúnen periódicamente y se considera el foro primordial de discusión y decisión política sobre las prioridades y acciones a seguir en materia laboral. La CIMT es el órgano central del Sistema Interamericano de Trabajo.

En la XVIII CIMT (11 y 12 de noviembre de 2013, Medellín, Colombia) se aprobó la “Declaración de Medellín: 50 años de diálogo interamericano para la promoción de la justicia social y el trabajo decente: avances y desafíos hacia el desarrollo sostenible”. La transcripción de la parte pertinente a salud y la seguridad en el trabajo (párrafo 11 de la Declaración) es la siguiente:

“11. Somos conscientes del impacto de las enfermedades profesionales en la fuerza laboral del Hemisferio, y reconocemos que existe la necesidad de contar con investigación continua sobre sus causas y efectos. En colaboración con el sector de la salud, fortaleceremos las estrategias nacionales tripartitas sobre salud y riesgos del trabajo para promover una cultura de prevención y desarrollar sistemas de información y programas de salud de los trabajadores que permitan que los países respondan mejor a los fenómenos del VIH y el SIDA en los lugares de trabajo y al lamentable impacto de las adicciones a sustancias y las enfermedades no transmisibles tales como el cáncer, la diabetes, la hipertensión y los trastornos mentales sobre los trabajadores y los lugares de trabajo. También fortaleceremos los sistemas de inspección y las políticas que conduzcan al bienestar de los trabajadores y mejoren los sistemas de salud y seguridad ocupacional; así como las competencias y la participación efectiva de los trabajadores en la gestión de dichos sistemas a fin de contribuir a su éxito;”

Podríamos decir que este párrafo de la declaración se encuentra alineado con la agenda hemisférica, aunque se extiende hacia otros aspectos propios del sesgo científicista no tripartito de la OPS.

Asimismo el “Plan de acción de Medellín 2013” también prevé una serie de actividades sobre la salud y la seguridad en el trabajo, pero con un carácter declamativo, pues al carecer de un enfoque metodológico como la agenda hemisférica de OIT, no facilita su seguimiento y cumplimiento.

“7. El Grupo de Trabajo 2 (Fortalecimiento institucional para la protección de los derechos de los trabajadores y la promoción del diálogo social) ... tratará los siguientes temas:

- *Salud y seguridad ocupacional y bienestar del trabajador en la promoción de una fuerza laboral saludable.*
- *Cooperación internacional en materia laboral*

8. El Grupo de Trabajo 2 desarrollará, según la disponibilidad de recursos, las siguientes actividades y podrá incluir nuevas áreas que considere necesarias:

...

g. Desarrollar iniciativas para enfrentar el empleo precario y otras formas de empleo inseguro, particularmente en lo que se refiere a trabajadores con baja remuneración, a tiempo parcial, temporales, domésticos; aquellos contratados directamente a través de agencias e indirectamente a través de contratistas, subcontratistas, y otros empleadores tercerizados; así como otros trabajadores que no cuenten con seguridad laboral u otras protecciones básicas. ...

...

k. Apoyar las políticas nacionales de salud y seguridad ocupacional, con énfasis en la prevención. La prevención eficaz requiere el fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo y el establecimiento de programas de prevención efectivos. En colaboración con el sector salud examinar el desarrollo de programas de bienestar del trabajador a través de compartir información y otras acciones apropiadas. El esfuerzo de colaboración entre los gobiernos, empleadores, trabajadores y otras partes interesadas de la sociedad civil, debe seguir siendo consolidado teniendo en cuenta que la salud y la seguridad en el lugar de trabajo es una responsabilidad compartida, en los niveles que corresponden a los distintos actores”.

En conclusión este documento poco tiene para aportar pues ni siquiera prevé un espacio concreto para discutir el avance de tales cuestiones.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social

La ausencia regional de la OIT fue ocupada por la OISS para impulsar la “Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013”, cuyo plan de acción presenta cinco objetivos generales:

1. Lucha contra el dumping social: avanzar en los programas públicos para promover que trabajadores y empresas se desplacen desde la economía informal hacia la economía formal.
2. Avanzar en el protagonismo de los agentes sociales en la salud y la seguridad en el trabajo.
3. Avanzar en la mejora de la cultura preventiva.
4. Mejorar los sistemas de información y registro de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
5. Incrementar la cooperación y la colaboración regional en materia de salud y la seguridad en el trabajo.

y ocho objetivos específicos:

1. Conocer la situación de la salud y la seguridad en el trabajo en cada país.
2. Reforzar el marco normativo de salud y la seguridad en el trabajo.
3. Reforzar los Órganos Técnicos de salud y la seguridad en el trabajo.
4. Reforzar las Instituciones nacionales de Inspección y Control de las obligaciones preventivas.

5. Avanzar en el conocimiento de las causas de los accidentes de trabajo y de las Enfermedades Profesionales, así como en la valoración del riesgo laboral.
6. Promover programas de apoyo a la empresa para facilitar el cumplimiento de las obligaciones preventivas.
7. Mejorar la capacitación de los agentes implicados en la salud y la seguridad en el trabajo.
8. Promover políticas públicas de Responsabilidad Social.

Este conjunto de objetivos brinda un marco posibilista para el diseño y ejecución de estrategias y planes nacionales de salud y la seguridad en el trabajo en la región.⁶

Instrumentos regionales normativos y de principios generales en materia de salud y seguridad en el trabajo.

A partir de los procesos de integración subregionales y multilaterales existentes en América Latina y el Caribe, enumeraremos aquellos documentos vinculados a la salud y seguridad en el trabajo que fueran generados en el seno de sus organismos sociolaborales o equivalentes y luego describiremos sus contenidos con el objeto de identificar a posteriori los puntos de común, en caso de existir. Finalmente describiremos otras experiencias internacionales y regionales vinculadas al tema que nos ocupa.

UNASUR⁷

Argentina	MERCOSUR / Proyecto de Directrices de Seguridad y Salud en el Trabajo a incluir el en proceso de revisión de la Declaración Sociolaboral.
Brasil	
Paraguay	
Uruguay	
Venezuela ⁸	
Bolivia	COMUNIDAD ANDINA / Decisión 584/04 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que adopta el “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” y sustituye la decisión 547.
Ecuador	
Colombia ⁹	
Perú	
Guyana ¹⁰	CARICOM / Modelo de “Ley sobre salud y seguridad y medio ambiente de trabajo” formulado en 1996 por los Ministros de Trabajo de la CARICOM.
Suriname	
Chile	

CARICOM

Antigua y Barbuda ¹¹	
Dominica	
San Vicente y las Granadinas	
Belice ¹²	

⁶ <http://www.oiss.org/estrategia/spip.php?rubrique31>

⁷ Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) suscripto en Brasilia el 23 de mayo de 2008. Se constituye como “una organización dotada de personalidad jurídica internacional” (Art. 1°).

⁸ También pertenece a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

⁹ También pertenece a la Alianza del Pacífico junto con Perú y Chile, entre otros países.

¹⁰ También pertenece a la Caribbean Community (CARICOM).

¹¹ También pertenece a la ALBA.

Bahamas	CARICOM / Modelo de “Ley sobre salud y seguridad y medio ambiente de trabajo” formulado en 1996 por los Ministros de Trabajo.
Barbados	
Grenada	
Haití	
Jamaica	
Santa Lucía	
San Cristóbal y Nieves	
Trinidad y Tobago	
Montserrat (UK) ¹³	

SICA¹⁴

Nicaragua ¹⁵	SICA/ Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana.
Costa Rica	
Guatemala	
Honduras	
Panamá	
El Salvador	
República Dominicana	

OTROS PAISES

- Cuba (También pertenece a la ALBA)
- México (También pertenece a la Alianza del Pacífico y al NAFTA)

Descripción de los contenidos de los documentos regionales sobre salud y seguridad en el trabajo

MERCOSUR

El proyecto de Directrices o proyecto de Resolución sobre salud y seguridad en el trabajo, fue incluido en el proceso de revisión de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR¹⁶ como artículo 25, su texto preliminar es:

“Artículo 25 - Salud y seguridad en el trabajo

- 1- *Todos los países miembros deberán, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, formular, planificar, implementar, controlar y evaluar periódicamente, un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, que garantice una mejora continua de las condiciones y medio ambiente de trabajo.*
- 2- *Las instituciones gubernamentales responsables del sistema de seguridad y salud en el país, deberán crear canales permanentes de consulta a las representaciones de trabajadores y de*

¹² También pertenece al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

¹³ No pertenece a la CELAC. Territorio dependiente de Reino Unido (UK).

¹⁴ Constituido el 13 de diciembre de 1991. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana celebraron un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América (RD-CAFTA 2004). Su capítulo Laboral es el N° 16.

¹⁵ También pertenece a la ALBA.

¹⁶ Acta de la Comisión Sociolaboral (CSL) N° 1/13 – Anexo III.

empleadores que permitan su participación en la elaboración e implementación de políticas nacionales de condiciones y medio ambiente de trabajo.

- 3- *El sistema de salud y seguridad en el trabajo, deberá disponer de mecanismos de notificación obligatorio de los accidentes y enfermedades del trabajo que permitan la elaboración de estadísticas anuales sobre la materia, debiendo estar disponibles para el conocimiento del público interesado.*
- 4- *Los Estados Partes deberán instituir, mantener y fortalecer los servicios de inspección de trabajo, dotándolos de los recursos materiales y legales necesarios para que posibiliten un desempeño efectivo de los cometidos de contralor de las condiciones y medio ambiente de trabajo para una protección adecuada de la salud física y síquica de los trabajadores.*
- 5- *El sistema de seguridad y de salud en el trabajo deberá prever el acceso a la orientación, educación, formación e información en materia de salud y seguridad en el trabajo, disponibles para trabajadores, empleadores y especialistas del área.*
- 6- *El sistema de seguridad y de salud en el trabajo debería prever la participación de trabajadores y empleadores en el ámbito de las empresas con el objetivo de prevenir accidentes y enfermedades originarias del trabajo, de manera de hacer compatible, permanentemente, al trabajo con la preservación de la vida y la promoción de la salud de las trabajadoras y trabajadores.*
- 7- *La legislación y las prácticas nacionales deberán garantizar que la fabricación, uso, cesión a título oneroso o gratuito de máquinas, equipos y tecnologías sean seguras.*
- 8- *En la adopción de medidas de protección contra los riesgos ocupacionales, el sistema de seguridad y salud en el trabajo deberá crear condiciones que privilegien las acciones de carácter colectivo.*

Cuando las medidas colectivas no sean suficientes para el control de los riesgos, o mientras estén siendo implementadas o en situaciones de emergencia, las empresas deberán suministrar a las trabajadoras y trabajadores, gratuitamente, equipamientos de protección individual adecuados a los riesgos y en perfecto estado de conservación y funcionamiento, e instruirlos para su uso.
- 9- *El sistema de seguridad y de salud deberá crear controles adecuados de sustancias, procedimientos y tecnologías que en base a la evidencia científica puedan producir efectos graves sobre la salud de las trabajadoras y trabajadores.*
- 10- *Las legislaciones nacionales deberán prever que las empresas extranjeras instaladas en los países del MERCOSUR deben cumplir, las mismas condiciones de salud y seguridad que las empresas del MERCOSUR. Los estados partes procurarán que cuando estas empresas dispongan de estándares superiores en sus casas matrices o filiales estos sean aplicados en los países del MERCOSUR.*
- 11- *La legislación y las prácticas nacionales deberán garantizar que las trabajadoras y los trabajadores puedan rehusarse a desarrollar sus actividades laborales siempre que haya condición de riesgo grave e inminente, sin perjuicio para ellos, conforme con la legislación y usos nacionales.*
- 12- *Los estados parte reconocerán el derecho a la información de las trabajadoras y trabajadores sobre los riesgos presentes en los diversos procesos de trabajo y las medidas adoptadas para su control o eliminación.*
- 13- *La legislación y las prácticas nacionales deberían prever los Servicios Competentes en Seguridad y Salud en el Trabajo con el objetivo de asesorar a empleadores y trabajadoras y trabajadores en la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales”.*

La dimensión sociolaboral de este proceso de integración subregional excede la pauta clásica de los tratados de libre comercio. Sus esfuerzos están encaminados a que todos los trabajadores de la región tengan los mismos derechos laborales.

En el ámbito del Subgrupo de Trabajo N° 10 “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” del Grupo Mercado Común (GMC) MERCOSUR viene desarrollando diversos Planes Regionales en materia sociolaboral, tales como el de “Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil” (Resolución GMC 36/06) de “Inspección del Trabajo” (Res. GMC 22/09), de “Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR” (Res. GMC 11/13).

Asimismo ha impulsado las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 32/06 “Condiciones Mínimas del Procedimiento de Inspección” y N° 33/06 “Requisitos Mínimos del Perfil del Inspector del Trabajo”, la Decisión 4/06 CMC: Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo y la Decisión 19/07 CMC: Directrices Regionales para el crecimiento del empleo.

COMUNIDAD ANDINA

El sustento de la normativa andina sobre salud y seguridad de los trabajadores es el “Acuerdo de Integración Subregional Andino” (Acuerdo de Cartagena, 1969), cuyo inciso b) del artículo 3º, establece para alcanzar los objetivos del Acuerdo emplear, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: *“La armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes”*.

En mayo de 2004, la Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina aprobó la Decisión 584 "Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo" (que reemplazó a la Decisión 547 a fin de introducir normas relativas al funcionamiento y composición del Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo) a través del cual se busca promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.

Los contenidos de la Decisión 584/2004 son:

- Capítulo I por el cual se establecen las Disposiciones generales (artículos 1 al 3: Expresiones, significados y definiciones; objeto y aplicación).
- Capítulo II referido a la Política de prevención de riesgos laborales (artículos 4 al 10: objetivos específicos; servicios de salud en el trabajo, desarrollo de las políticas nacionales gubernamentales. Organismos competentes; armonización de los principios contenidos en las legislaciones nacionales, medidas sobre quienes diseñan, fabrican, importan, suministran o ceden máquinas, equipos, sustancias, productos o útiles de trabajo, desarrollo de tecnologías de información y los sistemas de gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo; medidas necesarias para reforzar los servicios de inspección de trabajo).
- Capítulo III vinculado a la gestión de la seguridad y salud en los centros de trabajo y a las obligaciones de los empleadores (artículos 11 al 17: planes integrales de prevención de riesgos, sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, participación de los trabajadores, exámenes médicos, derecho a la atención de primeros auxilios en casos de emergencia derivados de accidentes de trabajo o de enfermedad común repentina, sistemas de respuesta a emergencias derivadas de incendios, accidentes mayores, desastres naturales u otras contingencias de fuerza mayor, responsabilidad solidaria).
- Capítulo IV que determina los derechos y obligaciones de los trabajadores (artículos 18 al 24: derecho a desarrollar sus labores en un ambiente de trabajo adecuado y propicio y derechos de consulta, participación, formación, vigilancia y control de la salud, derecho a estar informados sobre los riesgos laborales vinculados a las actividades que realizan, derecho a solicitar una inspección al centro de trabajo, derecho a interrumpir su actividad

cuando existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros trabajadores, derecho a conocer los resultados de los exámenes médicos, derecho a la información y formación continua en materia de prevención y protección de la salud en el trabajo, obligaciones).

- Capítulo V acerca de los trabajadores objeto de protección especial (artículos 25 al 30: evaluaciones de los riesgos, funciones de procreación de los trabajadores y trabajadoras, período de embarazo o lactancia, prohibición de la contratación de niñas, niños y adolescentes. Edades límites, evaluación de los riesgos específicos para la seguridad, salud y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, niñas, niños y adolescentes trabajadores, exámenes médicos).
- Capítulo VI relativo a las sanciones (artículos 31 y 32: adopción de medidas para sancionar a quienes por acción u omisión infrinjan lo previsto por el presente Instrumento y demás normas sobre prevención de riesgos laborales. Naturaleza de las sanciones aplicables para cada infracción, violación grave de las normas vigentes. Paralización total o parcial de las labores en el lugar de trabajo.
- Capítulo VII sobre el Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo (artículos 33 al 35: creación, integración y funciones; coordinación de acciones; secretaría general).

Tiene dos Disposiciones finales, la primera que deroga la Decisión 547 y la segunda sobre la compatibilidad de las legislaciones nacionales y el instrumento andino de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Finalmente, tres Disposiciones transitorias;

- la primera acerca del Reglamento de la presente Decisión,
- la segunda sobre la vigencia de la Decisión 584/2004 a partir del 31 de diciembre de 2006 para el caso específico de la República Bolivariana de Venezuela y sus nacionales (que en ese entonces era país miembro del la CAN) y
- la tercera respecto del compromiso de los Países Miembros de adoptar las medidas necesarias para aplicar las disposiciones del presente Instrumento en sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, en un plazo de doce meses siguientes a su entrada en vigencia.

En 2005, la Secretaría General de la CAN, mediante Resolución 957 aprobó el “Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” para la aplicación en las siguientes materias:

Artículo Decisión 584	Relativa a las disposiciones
9	Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo
5	Servicios de Salud en el Trabajo
1 literal p)	Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo
--	Delegado de Seguridad y Salud en el Trabajo
	Medidas de protección a los trabajadores
31 y 32	Responsabilidades y sanciones
--	Criterios técnicos

CARICOM

En la 13ª. Reunión del Comité Permanente de Ministros de Trabajo, abril 1995, se aprobó la “Declaración de Principios del Trabajo y Relaciones Industriales” (SCML 1995) cuyo artículo 29 sobre salud y seguridad en el trabajo expresa:

1. *Los Estados miembros deberán elaborar una política nacional sobre salud y seguridad en el trabajo, y promulgarán y harán cumplir la legislación necesaria para proteger la salud y seguridad en el trabajo y medio ambiente de trabajo.*
2. *Los empleadores deberán proporcionar un entorno de trabajo sano y seguro y los trabajadores deben realizar su trabajo de conformidad con las normas y reglamentos de salud y seguridad en el trabajo.*

En 1996, los Ministros de Trabajo formularon un modelo de “Ley sobre salud y seguridad y medio ambiente de trabajo” basado en un proyecto de cooperación técnica con la OIT. Dicho modelo contempla aspectos técnicos y jurídicos y está compuesto por doce partes (que contienen 76 secciones) y dos apéndices:

- 1) *Preliminar*
- 2) *Aplicación*
- 3) *Registro de establecimientos industriales y minas*
- 4) *Administración*
- 5) *Requerimientos generales de salud y seguridad en el trabajo*
- 6) *Derechos de los empresarios, trabajadores y otras personas*
- 7) *Productos químicos peligrosos, agentes físicos y agentes biológicos*
- 8) *Representantes de la empresa y comisiones de seguridad y salud*
- 9) *Avisos*
- 10) *Ejecución*
- 11) *De los delitos y las penas*
- 12) *Reglamentos*

Apéndices

- 1) *Lista de enfermedades profesionales.*
- 2) *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, OIT, 1996.*

SICA

La “Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo del Sistema de la Integración Centroamericana” fue suscripta el 5 de abril de 2013 por el Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana en el ámbito de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA, la cual es la Secretaría General del área o Subsistema Social del SICA).

La prioridad 2 de la agenda establece: “*Aumentar la cobertura, la eficacia y la sostenibilidad de la protección social*” y dos resultados esperados: “*2.1. Los Estados identifican tripartitamente y desarrollan políticas que aseguren un piso de protección social para todos sus ciudadanos, tomando como referencia la iniciativa adoptada por la ONU en el 2009*” y “*2.2. Los Estados adoptan medidas para mejorar la salud y la seguridad en el trabajo como factor clave para el aumento de la productividad y de las condiciones laborales*”.

El punto 3 de la citada agenda prevé “*Coordinación y seguimiento. El Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, miembros del SICA, con apoyo*

técnico de la OIT, definirá un plan de acción de la presente Agenda incluyendo un mecanismo de seguimiento y monitoreo. Se procurará gestionar recursos de la cooperación internacional, tanto por medio de la OIT y el SISCA, para el apoyo a la ejecución de dicho plan”.

ALBA-TCP

Los Presidentes de Venezuela, Bolivia y Cuba suscribieron el Acuerdo para la construcción de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y los Tratados de Comercio entre los Pueblos (TCP) de estos tres países (La Habana, 29 de abril de 2006).

La ALBA-TCP definida como una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, actualmente está integrada por: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador, Santa Lucía y San Vicente y Las Granadinas.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la ALBA – TCP, en ocasión de la VII Cumbre en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, el 17 de octubre de 2009, definieron los Principios Fundamentales que regirán el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), entre otros cabe destacar: *“20. Protección de los derechos de los trabajadores y los derechos de los pueblos indígenas. Promoción de la vigencia plena de los mismos y la sanción a la empresa y no al país que los incumple”.*

En el marco de la III reunión del Consejo Ministerial del área Social del ALBA-TCP, 19 de marzo de 2011, entre otros puntos, se trató respecto del Área Trabajo:

- *Empresa Grannacional de Seguridad Social y Laboral.*
- *Políticas, Programas y Proyectos para generar y mantener empleo digno para sectores prioritarios.*
- *Promoción de Políticas, Programas y Proyectos sobre certificación de competencias laborales.*

Y se acordó:

- *Realizar a nivel ministerial Talleres de intercambio de experiencias para la identificación y coordinación de proyectos.*
- *Impulsar el desarrollo del Observatorio Laboral del ALBA.*
- *Contar con un sistema de Bases de datos que reúna información detallada, oportuna y relevante de los Países Miembros del ALBA en materia sociolaboral.*
- *Conocer la evolución y tendencias del mercado laboral.*
- *Conocer las normas nacionales vigentes en materia laboral.*
- *Conocer los principales programas de empleo que vienen ejecutando los Ministerios de Trabajo.*
- *Conocer las características y tendencias de las ofertas de empleo.*
- *Consolidar e impulsar la Empresa Grannacional de Seguridad Social y Laboral.*
- *Acceso a las prestaciones de la jubilación de los trabajadores migrantes, consolidando los aportes realizados en otros países del ALBA.*
- *Diseñar y ejecutar un programa para certificación de competencias laborales.*
- *Creación del Consejo Multilateral de Empleo con el objetivo de generar políticas de empleo.*

Ese mismo marzo 2011 Correo del Alba publica una reseña:

Protección de los Derechos de los Trabajadores

Se incentiva el diseño e impulso de Programas vinculados a los temas laborales y de seguridad social de los pueblos del ALBA, donde se incluye:

1. *La Certificación de Competencias Laborales del ALBA-TCP, para la dignificación del empleo para los sectores prioritarios.*
2. *Construcción de una Declaración Sociolaboral del ALBA-TCP, que contemple la Creación de un Observatorio Sociolaboral.*
3. *Migración Laboral con una agenda de posiciones comunes en el ámbito interno y multilateral.*
4. *Fortalecimiento Legal e Institucional de los Ministerios responsables de Trabajo y la Seguridad Social*
5. *Libre movilidad de las personas para el ejercicio laboral intra ALBA, como derecho primordial.*

ÁREA DE TRABAJO Y EMPLEO

- *Realizar a nivel ministerial Talleres de intercambio de experiencias para la identificación y coordinación de proyectos.*
- *Consolidar e impulsar la Empresa Grannacional de Seguridad Social y Laboral.*

Otras experiencias internacionales y regionales

NAFTA

México, Estados Unidos de América (USA) y Canadá firmaron el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) como uno de los acuerdos complementarios al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement, NAFTA) el 14 de septiembre de 1993. El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994. El TLCAN - NAFTA (firmado el 17 de diciembre de 1992) en el décimo párrafo de su preámbulo establece “*crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios*” y en su último párrafo (15º) “*proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores*” (NAFTA 1992).

El ACLAN fue el primer acuerdo internacional sobre asuntos laborales ligado a un tratado de libre comercio, prevé que los países miembros garanticen la aplicación efectiva de sus leyes y normas laborales internas, tanto actuales como futuras, sin interferir con el funcionamiento soberano de los diferentes sistemas laborales nacionales. Por otra parte, la Comisión para la Cooperación Laboral es un organismo creado bajo los auspicios del ACLAN, integrada por un Consejo Ministerial, encargado de la formulación de políticas y de la toma de decisiones, en el que participan los ministros del trabajo de cada nación; y por un Secretariado trinacional que brinda apoyo al Consejo, a los Comités Evaluadores de Expertos y a los Paneles Arbitrales que establezca el Consejo en los términos del Acuerdo. La Comisión colabora estrechamente con las Oficinas Administrativas Nacionales, creadas para la aplicación del acuerdo.

Entre otros objetivos establecidos en el artículo 1º del ACLAN, cabe señalar:

1. *mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en territorio de cada una de las Partes;*
2. *promover al máximo los principios laborales establecidos en el Anexo 1 del acuerdo;*

Dicho anexo prevé dos principios laborales (“*lineamientos que las Partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación. Su propósito es delimitar áreas amplias de atención en que las Partes han desarrollado, cada una a su manera, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo*”) vinculados a la salud y seguridad en el trabajo:

“9. *Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales. La prescripción y aplicación de normas que minimicen las causas de lesiones y enfermedades ocupacionales*” y

“10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales. El establecimiento de un sistema que prevea beneficios y compensaciones para los trabajadores o para quienes dependen de ellos en caso de lesiones ocupacionales, accidentes o muerte surgidos durante el trabajo, en conexión u ocurridos con motivo del mismo”.

En síntesis, los aspectos centrales del ACLAN son:

- Compromiso de aplicar efectivamente la propia legislación laboral por parte de las autoridades nacionales competentes y transparencia en la administración de la legislación laboral.
- Se identificaron once principios laborales comunes a promover y respetar. No se crearon normas nuevas. Se reconoce explícitamente el derecho de cada Parte para establecer sus propias normas laborales. No se homologan legislaciones. El Consejo de Ministros es la máxima autoridad. No instituyó autoridades supranacionales. No se revisan fallos internos ni asuntos *sub judice* (pendientes de resolución).

Si bien no contempla una normativa supranacional, prevé que los países miembros garanticen la aplicación efectiva de sus leyes y normas laborales internas, tanto actuales como futuras.

UNION EUROPEA

Directiva del Consejo 89/391/CEE, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (directiva marco), y sus directivas específicas. La estructura de esta directiva, , más conocida como Directiva Marco Europea sobre seguridad y salud en el trabajo, es:¹⁷

- En la Sección 1 se establecen las Disposiciones generales (artículos 1 al 4: objeto, ámbito de aplicación, definiciones y adopción de disposiciones).
- La Sección 2 aborda las Obligaciones de los empresarios -arts. 5 al 12- y dispone garantías, medidas y principios generales de prevención; la designación de los Servicios de protección y de prevención; las acciones de Primeros auxilios, lucha contra incendios, evacuación de los trabajadores ante riesgo grave e inminente; otras obligaciones; la información, consulta, participación y formación de los trabajadores.
- En la Sección 3 se establecen las Obligaciones de los trabajadores. (Art. 13).
- La Sección 4 abarca disposiciones varias -Arts. 14 al 19- tales como Vigilancia de la salud, Grupos expuestos a riesgos, Directivas específicas: Modificaciones, Alcance general, Comité, Disposiciones finales y Destinatarios.

Por último, la Directiva mediante un Anexo establece un listado de los ámbitos contemplados en el apartado 1 del artículo 16:

- Lugares de trabajo,
- Equipos de trabajo,
- Equipos de protección individual,
- Trabajos con equipos provistos de pantalla de visualización,
- Manipulación de cargas pesadas que entrañen riesgos lumbares,
- Obras temporales y móviles,
- Pesca y agricultura.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989L0391:20081211:ES:PDF>

IV. DERECHOS HUMANOS Y CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS

A la par de considerar, desde una óptica superadora, a los derechos laborales como derechos humanos, debemos destacar que todos los procesos de integración latinoamericana han incorporado declaraciones referidas a derechos humanos y cláusulas democráticas en sus protocolos, según el detalle siguiente:¹⁸

Proceso	Derechos Humanos	Cláusula Democrática
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Sistema de la Integración Centroamericana. (1991) Art. 3.	Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995)
Acuerdo de Integración Subregional Andino (luego CAN)	Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002)	Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia". (2000)
Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, luego CARICOM)	Charter of Civil Society for the Caribbean Community (1992). Article II: Respect for Fundamental Human Rights and Freedoms.	Charter of Civil Society for the Caribbean Community (1992). Article VI: Political Rights.
Mercado Común del Sur (Mercosur)	Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del MERCOSUR (20 de junio de 2005).	Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. (24 de julio de 1998).
Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	Resolución sobre la Reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. (2013)	Declaración de Apoyo al Proceso de Transformaciones en Democracia de Bolivia (2008) y sobre Honduras (2009)
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	La Declaración de la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (2012) en su punto 38 expresa "Su satisfacción por la creación del Grupo de Trabajo para estudiar una propuesta para el tratamiento y promoción de los Derechos Humanos en UNASUR".	Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Compromiso con la Democracia (26 de noviembre de 2010). Se aplica en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos de los Estados Miembros.
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Declaración de Caracas (2011) puntos 11 y 23.	Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional (2011).
Alianza del Pacífico	Artículo 2 - Democracia y Estado de Derecho. Las Partes establecen como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico los siguientes: ...c. la protección, la promoción, respeto y	Artículo 2 - Democracia y Estado de Derecho. Las Partes establecen como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico los siguientes: a. la vigencia del Estado de Derecho, de la Democracia y de los respectivos órdenes

¹⁸ Se obvia mencionar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), dado que sus acuerdos carecen de dichos institutos protectores.

	garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales.	constitucionales.
--	--	-------------------

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su artículo 7° numeral b) establece: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: ... La seguridad y la higiene en el trabajo*”.

V. ESTUDIO COMPARADO DE LOS INSTRUMENTOS REGIONALES DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Tema / Aspecto	CAN	CARICOM	MERCOSUR	UE
Objeto	Artículo 2	Sección 1	Artículo 25 p. 1	Artículo 1
Ambito de aplicación	Artículo 3	Parte II	Artículo 25 p. 1	Artículo 2
Definiciones	Artículo 1	Parte I	---	Artículo 3
Adopción de disposiciones por los Estados Miembros	Artículos 4 y 6 al 10	Partes III y IV	Artículo 25 p. 2, 5 y 6	Artículo 4
Obligaciones de los empresarios	Artículos 11 a 17	Parte VI	---	Artículo 5
Garantías, medidas y principios generales de prevención	---	Parte V	Artículo 25 p. 7 y 8	Artículo 6
Servicios de protección y de prevención	Artículo 5	---	Artículo 25 p. 13	Artículo 7
Principios particulares de protección ¹⁹	---	Partes VII y IX	Artículo 25 p. 9	Artículos 8 a 12
Derechos de los trabajadores	Artículos 18 a 23	Partes VI y VIII	Artículo 25 p. 11 y 12	---
Obligaciones de los trabajadores	Artículo 24	---	---	Artículo 13
Vigilancia de la salud	---	---	---	Artículo 14
Grupos expuestos a riesgos	Artículos 25 a 30	---	---	Artículo 15
Sanciones	Artículos 31 y 32	Parte XI	---	---
Autoridades	Artículos 33 y 35	Partes X y XII	Artículo 25 p. 3 y 4	---
Disposiciones varias ²⁰	Finales y transitorias	Apéndices 1 y 2	Artículo 25 p. 10 (Multinacionales)	Artículos 16 a 19

¹⁹ Primeros auxilios, lucha contra incendios, evacuación de trabajadores ante riesgo grave e inminente; información, consulta, participación y formación de los trabajadores.

²⁰ Directivas específicas: Modificaciones, alcance general, Comité, disposiciones finales y destinatarios. Lugares y equipos de trabajo, Equipos de protección individual, Trabajos con equipos provistos de pantalla de visualización, Manipulación de cargas pesadas, Obras, Pesca y agricultura.

VI. HALLAZGOS

Respecto de los principios y normas consagrados en los convenios de la OIT, en particular en los convenios relevantes en materia de salud y seguridad en el trabajo, cabe señalar:²¹

- Ningún país de América Latina y el Caribe ratificó la totalidad de los convenios relevantes de la OIT y su Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (P2002).
- Dos países ratificaron el P2002 (Argentina y El Salvador)
- 11 países ratificaron el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155): Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Brasil, Cuba, El Salvador, Granada, Guyana, México, Uruguay y Venezuela.
- 7 países ratificaron el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161): Antigua y Barbuda, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Uruguay.
- 3 países ratificaron el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187): Argentina, Chile y Cuba.

Para mejorar la cuantificación de los resultados de estos hallazgos y con arreglo a los indicadores propuestos por OIT (número de países ratificantes / número total de países, OIT, 2010) respecto de los 33 países que integran la CELAC, tenemos:

- Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981: 6,06%
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155): 33,33%
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187): 9,09%

Por otra parte, y respecto de la cuestión normativa, desde el enfoque constructivista lo importante es tratar de construir una acción entre la realidad y la norma.

A tal efecto, para analizar la realidad desde el punto de vista metodológico, seguimos a Fontes Iunes al resumir y clasificar las cuestiones clave de seguridad y salud en el trabajo, políticas y desafíos con que se enfrenta la región:

<p>En relación con el mercado laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alto desempleo y subempleo • Sindicatos “débiles” y no representativos • Segmentación de género 	<p>En relación con las condiciones de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Largas horas de trabajo • Maquinaria y equipos inadecuados • Equipos inadecuados de seguridad • Clima y geografía
<p>En relación con la organización social del trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Predominancia de pequeñas y medianas empresas • Gran sector informal <p>En relación con la fuerza laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bajas tasas de alfabetización • Bajo nivel de aptitudes • “Feminización” de la fuerza laboral • Condiciones de salud inadecuadas 	<p>Otras cuestiones y desafíos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importancia económica de las industrias de alto riesgo • Normas laborales y comerciales • Reglamentación y mecanismos e incentivos • inadecuados • Falta de preparación en medicina ocupacional e higiene industrial • Organización institucional

²¹ <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12001:0::NO:::>, Fecha: 10/03/2014

VII. PROPUESTAS

Hemos visto que la consulta previa sobre la hoja de ruta estaba direccionada hacia una propuesta de elaborar una "Estrategia Conjunta de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo" (mayo 2012).²²

La idea de dicha estrategia se fundamentaba en *“que la promoción de inversiones de calidad social entre la UE y los países de América Latina y el Caribe se refiere a garantizar condiciones de trabajo dignas, seguras y saludables. De esta forma, no basta solo con promover la generación de empleo, sino también atender de manera prioritaria las condiciones en que este empleo se lleva a cabo, generando una propuesta integral que pone en práctica los valores y principios compartidos en la comunidad CELAC-UE respecto al desarrollo humano. En este sentido, el establecimiento, fusión o adquisición de empresas en ambos continentes debe estar regido por los principios contenidos en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, que deben ser refrendados y especificados para el caso eurolatinoamericano y caribeño a través de un instrumento ad hoc”*.

Asimismo la propuesta para el Plan de Acción sostenía:

5-a) Elaborar una "Estrategia Conjunta de Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo"

- Se propone la instauración de un grupo de trabajo técnico destinado a elaborar una estrategia CELAC-UE que permita la creación de una instancia permanente de intercambios de información estadística, de metodologías y procedimientos inspectivos, así como de experiencias relevantes y buenas prácticas en seguridad y salud de los trabajadores; el otorgamiento de cooperación y asistencia técnica recíproca y la formulación de investigaciones conjuntas.

El trabajo de elaboración de esta estrategia podrá contar con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo y la participación de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, EU-OSHA, y sus contrapartes en las subregiones latinoamericanas y caribeña o aquellas que se determine al interior de CELAC”.

A posteriori se recibe una consulta sobre la propuesta de una hoja de ruta sobre Salud y Seguridad en el Trabajo para América Latina y el Caribe y la Unión Europea, cuyo párrafo en cuestión expresaba: “Preparar una Hoja de Ruta de la Seguridad y Salud en el Trabajo para América Latina, el Caribe y la Unión Europea. El desarrollo de este plan de trabajo podría ser apoyado por la OIT con la participación de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, EU-OSHA, y sus homólogos de los países de América Latina y el Caribe, subregiones o los determinados por la CELAC”.

Al respecto se consideró oportuno apoyar el párrafo propuesto sin perjuicio de fijar una agenda mínima para orientar dicha “Hoja de Ruta” que considere inicialmente cuáles son los puntos o denominador común en materia de seguridad y salud en el trabajo, existentes tanto en América Latina y el Caribe, como en la Unión Europea, en los aspectos normativos y operativos, tales como:

Plano normativo

²² Entre otros antecedentes la propuesta sostenía que “Existen diversos elementos de la seguridad humana que son urgentes de abordar en el diálogo birregional, más allá de la discusión aún abierta sobre el significado del concepto general” y “Para el espacio CELAC-UE habría cinco áreas de esta perspectiva de seguridad integral donde es posible avanzar en propuestas concretas. Estas se refieren a sus dimensiones pública, alimentaria, ambiental social y laboral”.

- *Directiva del Consejo 89/391/CEE, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (directiva marco), y sus directivas específicas;*
- *Decisión 584/04 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que adopta el “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” y sustituye la decisión 547;*
- *Modelo de “Ley sobre salud y seguridad y medio ambiente de trabajo” aprobado en 1996 por los Ministros de Trabajo de la CARICOM, basado en un proyecto de cooperación técnica con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*
- *Proyecto de Directrices de Seguridad y Salud en el Trabajo del MERCOSUR.*
- *Otras experiencias subregionales impulsadas por la OIT.*

Plano operativo

- *“Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)” y su revisión intermedia, UE.*
- *“Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013”.*
- *“Estrategia Sindical en Salud Laboral para las Américas”, Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA)”.*

Contenidos mínimos basados en los principios y normas de los Convenios de la OIT en materia de salud y seguridad en el trabajo.

De lo expuesto precedentemente, el desarrollo de una "Hoja de Ruta CELAC-UE sobre Seguridad y Salud en el Trabajo" debe ser abordada desde la especificidad propia de las relaciones laborales que propicie el diálogo social junto a los actores sociales del mundo del trabajo.

Entre otros contenidos mínimos para la hoja de ruta proponemos:

1. Formular e implementar una política nacional de salud y seguridad en el trabajo, bajo el enfoque estratégico que establezca un sistema y un programa nacional.
2. Fomentar espacios de consulta tripartita en los que participen activamente los representantes de las organizaciones de trabajadores, de empleadores y del sector gobierno.
3. Realizar actividades de información, asesoramiento y formación para fortalecer la toma de conciencia en materia de derechos y obligaciones de salud y seguridad en el trabajo.
4. Promover la implementación de sistemas de gestión de salud y seguridad en los lugares y ambientes de trabajo y la cooperación entre la dirección, los trabajadores y sus representantes, como elemento esencial de las medidas de prevención.
5. Fortalecer los servicios de inspección de salud y seguridad en el trabajo.
6. Constituir servicios de salud y seguridad en el trabajo, que gocen de plena independencia profesional, tanto respecto del empleador como de los trabajadores y de sus representantes.
7. Dotar de procedimientos de recopilación y análisis de los datos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
8. Definir mecanismos regionales de cooperación horizontal para el intercambio de experiencias.
9. Brindar apoyo para mejorar las condiciones en las micro, pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal.
10. Revisar periódicamente los principios enunciados en esta hoja de ruta.

VIII. CONCLUSIONES

A partir de la propuesta enunciada, las conclusiones son:

- 1) Sin perjuicio de los contenidos propuestos para la Hoja de Ruta, se debe prestar especial atención a los regímenes de “reparación” de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (prestaciones, tipo de seguro, sistemas de la seguridad social).
- 2) Respecto del estudio comparado y sistematización de los instrumentos analizados sobre el piso mínimo de derechos de los trabajadores en la región, no se puede soslayar la situación de las colonias y territorios no metropolitanos.²³

IX. BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo de Cartagena, (1969), Acuerdo de Integración Subregional Andino, adoptado el 26 de mayo de 1969.
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), <http://www.alba-tcp.org/content/alba-tcp>
- Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas: Carta Sociolaboral y Manifiesto de La Habana, <http://www.alal.com.br>
- Cáceres, Laura Cáceres y San Juan, Claudio (2012), Derecho social europeo: salud y seguridad de los trabajadores, artículo en la Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social, Julio 2012 – N° 14, pág. 1218, Abeledo Perrot S.A.
- CELAC, documentos oficiales y otros en <http://celac.cubaminrex.cu/es>
- CELAC, Datos socioeconómicos y demográficos, en http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/estados_miembros_celac_datos_espanol.pdf
- Comisión para la Cooperación Laboral, http://sp.naalc.org/commission_es.htm
- Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas –CSA- (2012), Estrategia Sindical en Salud Laboral para las Américas.
- Consejo de Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, (2013), Agenda Estratégica Regional para Asuntos Laborales y de Trabajo, Secretaría de la Integración Social Centroamericana.
- Correo del Alba: publicación de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en el Estado Plurinacional de Bolivia, marzo 2011.
- EuroLat, (2013), Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Reunión de Mesa Directiva Ampliada del Componente Latinoamericano, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, Serie Europa 19, El Salvador.
- Fontes Iunes, Roberto (2001), Seguridad y salud en el trabajo en América Latina y el Caribe: Análisis, temas y recomendaciones de política, Banco Interamericano de Desarrollo.

²³ Declaración II Cumbre CELAC, párrafo 38 “Reiteramos el carácter latinoamericano y caribeño de Puerto Rico y, al tomar nota de las resoluciones sobre Puerto Rico adoptadas por el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, reiteramos que es asunto de interés de CELAC” y ss. 39 y 40.

- Millet, Montserrat, (2001), La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC, La Caixa.
- OISS, (2010), Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2013.
- OIT, (2010), Plan de acción 2010-2016 para alcanzar un amplio grado de ratificación y de aplicación efectiva de los instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo (Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002, y Convenio núm. 187).
- OIT, (2006), Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia.
- San Juan, Claudio (2011), La salud y seguridad de los trabajadores en los procesos de integración regional: el caso MERCOSUR, tesis de maestría.
- San Juan, Claudio (2013), Una aproximación a los sistemas de salud y seguridad de los trabajadores en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), artículo en Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social, octubre 2013 – N° 19, Abeledo Perrot S.A.
- Unión Europea (UE), Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo 2007-2012 y su revisión intermedia.
- UE, Servicio de Acción Exterior: http://eeas.europa.eu/la/summits/2013/index_es.htm