

LA SALUD Y SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES EN EL MERCOSUR

Claudio San Juan¹

SUMARIO: I. Introducción.- II. Algunos hitos en materia de salud y seguridad en el trabajo.- III. En la búsqueda de las Directrices.- IV. Epílogo. - V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo abordaremos la salud y seguridad de los trabajadores como un eje determinante de la dimensión sociolaboral de los procesos de integración regional y el marco institucional del MERCOSUR. Describiremos el tratamiento de las cuestiones sociolaborales del MERCOSUR en general y de la salud y seguridad de los trabajadores en particular y a partir de una periodización de las distintas etapas por las que atravesó el proceso de integración señalaremos algunos hitos en materia de salud y seguridad en el trabajo.²

A diferencia de otros procesos de integración regional, en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que el 26 de marzo de 2013 cumplió 22 años, consolidar la cuestión de la salud y seguridad de los trabajadores en su agenda sociolaboral, llevó su tiempo.

El Tratado de Asunción (TA), suscripto el 26 de marzo de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, mediante el cual se constituye el MERCOSUR, expresa en su considerando *“que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”*.³

Tras ocho meses de firmado el TA, en diciembre 1991, se crea la Reunión de Ministros de Trabajo y el Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT11) Asuntos Laborales, luego denominado “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”, el cual se integrará de manera tripartita (gobiernos – trabajadores - empleadores).

En junio 1992 se aprueban la constitución de ocho comisiones de trabajo del SGT11, entre ellas, la N° 5 “Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo” y el cronograma de medidas a adoptar antes del 31 de diciembre de 1994.

El 17 de diciembre de 1994 se firma el Protocolo Adicional al TA (Protocolo de Ouro Preto) que establece la estructura institucional definitiva del MERCOSUR y le otorga personalidad jurídica internacional.

En agosto 1995 se determina una nueva estructura del Grupo Mercado Común (GMC) y el SGT11 pasa a denominarse “SGT-10: Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”, en octubre 1995 las Pautas Negociadoras del SGT10, incluyen el tema higiene y seguridad en el trabajo. En ese mes también se celebra la primera reunión de Coordinadores del SGT10. Las ocho comisiones del ex SGT11 se refunden en tres. El tema que nos convoca formará parte de la Comisión Temática III (CTIII) “Salud y Seguridad en el Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad Social”.

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 Basado en la tesis “La salud y seguridad de los trabajadores en los procesos de integración regional: el caso MERCOSUR” de la Maestría en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales Internacionales, defendida y aprobada el 2 de diciembre de 2011.

³ El 12 de agosto de 2012, la República Bolivariana de Venezuela adquirió la condición de Estado Parte del MERCOSUR

En 1996 una nueva pauta negociadora prioritaria para el SGT10, incluye tres tareas para higiene y seguridad en el trabajo. Hacia fin de año la Res. GMC 153 amplía la pauta negociadora y se incorpora el "Análisis de la dimensión social del proceso de integración. En diciembre 1997 se aprueba "Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur" y el 10 de diciembre de 1998 los presidentes firman la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (DSL), incluyendo en su artículo 17º, la salud y seguridad en el trabajo.

Conforme lo previsto en la DSL, en marzo 1999 se crea la Comisión Sociolaboral (CSL) y a posteriori se dictan los Reglamentos Internos de la CSL, incluidas las Comisiones Nacionales de la CSL.

En noviembre 2001 se consensuan las bases para un documento de salud y seguridad en el trabajo basado en la DSL, el cual es aprobado en el seno del SGT10 con fecha 9 de mayo de 2002.

En junio 2003 el GMC instruye al SGT10 a considerar en un único texto el Proyecto de Resolución sobre salud y seguridad en el trabajo, teniendo en cuenta que existen dos redacciones alternativas y a examinar la forma de incorporación de dicho Proyecto a la legislación nacional de cada estado parte. En noviembre 2003 el SGT10 vuelve a elevar al GMC el proyecto de Resolución de salud y seguridad en el trabajo para su aprobación y en mayo 2004 el SGT 10 fija un plazo de sesenta días para que cada país comunique cómo será incorporado el proyecto de Resolución sobre salud y seguridad en el trabajo al orden jurídico interno.

En setiembre 2004 el SGT10 aprueba su Plan de Trabajo para el bienio 2004 - 2005, con tres módulos operativos que no contemplan directamente la salud y seguridad en el trabajo. El proyecto de resolución GMC sobre salud y seguridad en el trabajo empieza a perder visibilidad, aunque debiera estar aplicado para el 31 de diciembre de 2004.

En 2005, en el seno del SGT10, no se trata el tema salud y seguridad en el trabajo.

En noviembre 2006 (XXIV reunión del SGT 10, Acta 2/2006) se deja asentado: "sobre el Documento Referencial de salud y seguridad en el trabajo que debería ser elevado al status de Resolución, se informa por representante gubernamental argentino que, teniendo en vista la discusión en el Parlamento de su país sobre la Ley que trata el tema salud y seguridad en el trabajo, no posee autorización política para encaminar el documento referencial de salud y seguridad en el trabajo".

Durante el trienio 2007 - 2008 - 2009 tampoco se trata el tema.

En mayo 2010 el sector sindical argentino solicita la elevación al GMC del Proyecto de Resolución de salud y seguridad en el trabajo aprobado tripartitamente en el marco de la CTIII.

II. ALGUNOS HITOS EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

La reseña precedente nos permitió visualizar el lugar que ocupó en la agenda sociolaboral la cuestión de la salud y seguridad en el trabajo. A los efectos de profundizar nuestro trabajo, señalaremos algunos hitos en dicha materia, siguiendo una periodización de las distintas etapas del MERCOSUR, basado en Mercedes Botto (2006:1): los orígenes (1991-1994), el apogeo (1995-1998), la crisis (1999-2002) y la "refundación" (2003-2011). A partir de ello identificaremos los objetivos planteados, los logros alcanzados y los asuntos pendientes.

Orígenes

La primera actividad concreta en materia de salud y seguridad en el trabajo fue encomendada a la entonces Comisión N° 5 “Salud y Seguridad en el Trabajo” mediante Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) 1/92, 1/93 y 9/93): 1) Análisis comparativo de las legislaciones; 2) Identificación de asimetrías⁴ y 3) Presentación de propuestas y remisión al GMC. Los plazos finales de ejecución previstos para dichas tareas fueron planificados entre junio 1994 y noviembre 1994.

Por otra parte, dado que el MERCOSUR no preveía generar, por ese entonces, normas propias sobre Derecho Laboral, la Comisión N° 8 (Principios) del ex- SGT 11 recomendó la ratificación, por los cuatro Estados miembros, de un mismo elenco mínimo de convenios internacionales del trabajo. Esta nómina, negociada tripartitamente, incluía 34 convenios de la OIT (Ermida 1997:22), de los cuáles, ocho correspondían a salud y seguridad en el trabajo, según el siguiente detalle:

N°	Tema	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
13	Cerusa, 1921	Ratificado 26/5/66	No Ratificado	No Ratificado	Ratificado 6/6/33
115	Protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, 1960	Ratificado 15/6/78	Ratificado 5/9/66	Ratificado 10/7/67	Ratificado 22/9/92
119	Protección de la maquinaria, 1963	No Ratificado	Ratificado 16/4/92	Ratificado 10/7/67	Ratificado 2/6/77
136	Benceno, 1971	No Ratificado	Ratificado 24/3/93	No Ratificado	Ratificado 2/6/77
139	Cáncer profesional, 1974	Ratificado 15/6/78	Ratificado 27/6/90	No Ratificado	Ratificado 31/7/80
155	Seguridad y salud de los trabajadores, 1981	No Ratificado	Ratificado 18/5/92	No Ratificado	Ratificado 5/9/88
162	Asbesto, 1986	No Ratificado	Ratificado 18/5/90	No Ratificado	Ratificado 6/9/95
167	Seguridad y salud en la construcción, 1988	No Ratificado	Ratificado 4/3/97	No Ratificado	No Ratificado

En el cuadro precedente, también se puede observar el estado de situación (a esa fecha) de cada uno de los cuatro países miembros respecto a la ratificación de los convenios.

Coincidimos con Ermida (1997:22) que en la medida que avanzara este consenso, se creaba un piso mínimo de protección de los derechos de los trabajadores de la región, sin necesidad de generar ese momento un derecho supranacional, estableciendo a través de la coincidencia de los convenios internacionales ratificados por cada país, un derecho internacional del trabajo común o uniforme.

Apogeo

⁴ Debe entenderse como asimetría toda ventaja o desventaja que un país tenga respecto de los restantes socios del MERCOSUR que provenga de regulaciones, subsidios, impuestos u otra intervención del Estado y que afecte la competitividad de productos o de sectores. No se consideran asimetrías las diferencias de competitividad derivadas de la dotación de recursos o capacidades adquiridas (texto según párrafo 5.2.2 del Acta de la VI Reunión del GMC, Las Leñas, junio 1992)

De este periodo destacamos dos hitos: las pautas negociadoras y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (DSL).

La Resolución 115/96 GMC aprobó una nueva pauta negociadora prioritaria para el SGT 10 cuyas tareas para higiene y seguridad en el trabajo fueron:

- Formulación de propuestas para aproximación de normas reglamentarias de salud y seguridad y medio ambiente de trabajo en la esfera del MERCOSUR, con vistas a mejorar los medios y mecanismos de prevención de los riesgos de accidentes ocupacionales y ofrecer una adecuada protección a los trabajadores.
- Organización de un banco de datos sobre sustancias químicas y otros agentes peligrosos y nocivos a la salud de los trabajadores y al medio ambiente, con el objetivo de establecer normas de manipulación y transporte de los referidos productos.
- Empadronamiento de la comunicación sobre salud y seguridad ocupacional utilizada en rotulado, señalización y especificación técnica de los productos, máquinas y equipamientos, con vista a la reducción de los riesgos de accidentes de trabajo y la integridad física y mental de los trabajadores.

La “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR” (DSL) fue firmada por los cuatro jefes de Estado el 10 de diciembre de 1998 en la ciudad de Río de Janeiro, con el objeto de adoptar principios y derechos en el área del trabajo, sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los estados partes haya instaurado o vaya a instaurar, dando cuerpo a la dimensión social del proceso de integración.

La declaración consta de veinticinco artículos:

1. no discriminación,
2. promoción de la igualdad,
3. igualdad de trato y oportunidades,
4. derechos de trabajadores migrantes y fronterizos,
5. eliminación del trabajo forzoso,
6. edad mínima de ingreso al trabajo,
7. derechos de los empleadores,
8. libertad de asociación,
9. libertad sindical,
10. negociación colectiva,
11. derecho de huelga,
12. procedimientos preventivos y alternativas de autocomposición de conflictos,
13. fomento del diálogo social nacional e internacional,
14. fomento del empleo,
15. protección de los desempleados,
16. formación profesional,
17. seguridad y salud en el trabajo,
18. inspección del trabajo,

19. seguridad social
20. aplicación y seguimiento
21. comisión sociolaboral: reuniones e informes al GMC
22. comisión sociolaboral: reglamento interno
23. memorias anuales
24. revisión de la Declaración Sociolaboral
25. compromiso de no invocar la Declaración Sociolaboral para otros fines.

Desde el punto de las fuentes normativas, la declaración receipta dos grandes grupos de normas internacionales:

- Los convenios internacionales del trabajo y las declaraciones de la OIT.
- Las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados sobre Derechos Humanos.

Sin pretender profundizar en la naturaleza jurídica de la declaración, porque ya lo han hecho prestigiosos autores, cabe resaltar que la misma se trata de una enumeración que no aporta elementos novedosos a los que se hallan reconocidos en las constituciones e instrumentos internacionales (Rodríguez Mancini 2007:307).

A los efectos del presente trabajo, de la DSL, cabe resaltar su artículo 17° sobre salud y seguridad en el trabajo:

“Todo trabajador tiene el derecho a ejercer sus actividades en un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional.

Los Estados Partes se comprometen a formular, aplicar y actualizar, en forma permanente y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas y programas en materia de salud y seguridad de los trabajadores y del medio ambiente del trabajo, con el fin de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, promoviendo condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las actividades de los trabajadores.”

Crisis

En esta etapa que se extiende de 1999 hasta 2002 (crisis argentina mediante) ocupa un lugar central consensuar las bases para un documento de salud y seguridad en el trabajo basado en la DSL, el cual será aprobado en el seno del SGT10 con fecha 9 de mayo de 2002.

Refundación

Desde 2003 al presente el tratamiento de la salud y seguridad en el trabajo fue postergado y perdió visibilidad, pese a que las directrices en la materia recién se retoman en 2010. A nuestro entender etapa estuvo signada por dos temas sensibles en la región: el crecimiento del empleo y la inspección del trabajo.

No obstante, caracterizamos a la falta de tratamiento y aprobación del proyecto de directrices sobre salud y seguridad en el trabajo, durante el extenso intervalo, como una asignatura pendiente de la política social del MERCOSUR.

Respecto a las políticas destinadas al crecimiento y al mejoramiento de la calidad del empleo, cabe destacar el relevamiento efectuado de los indicadores y la difusión de información sobre el comportamiento de los mercados laborales. Así entonces, mediante Resolución 45/08 GMC se estableció el “Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR” con funciones de órgano auxiliar del GMC.

Por otra parte, la Decisión 46/04 CMC creó un Grupo de Alto Nivel para elaborar una "Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo", teniendo como referencia la Declaración de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, emanada de la Conferencia Regional del Empleo. A posteriori se dictaron las Decisiones 4/06 CMC que aprobó la propuesta sobre Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo y la 19/07 CMC que aprobó las Directrices Regionales para el crecimiento del empleo. Al respecto destacamos el punto 1 de estas directrices, las cuales contemplan tangencialmente la salud y seguridad en el trabajo:

Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs, de cooperativas, de agricultura familiar y la integración de redes productivas, incentivando la complementariedad productiva en el contexto de la economía regional) tiene por objetivo "Generar más puestos de trabajo formalizados y decentes, con la articulación de diversas políticas públicas en las áreas de crédito, incentivos fiscales temporarios, calificación profesional, innovación y transferencia tecnológica, apoyo a la comercialización en los mercados internos y regional, salud y seguridad en el trabajo, atendiendo a las cuestiones de género, raza, etnia y otros grupos discriminados en el mercado de trabajo. Buscar la integración, con apoyo de políticas públicas, de los variados agentes productivos en red para el incremento de la economía local, promoviendo economías de escala en el contexto regional.

Asimismo formula como Tareas iniciales para la elaboración de Metas:

(i) Relevar políticas públicas y programas de incentivos fiscales, crédito, educación, calificación profesional, innovación tecnológica, salud y seguridad del trabajo, con indicadores de promoción de la igualdad de género, raza y etnia y de inclusión de los grupos discriminados en los Planes Nacionales de Empleo, estableciendo su vinculación con el Sistema Público de Empleo.

Respecto a la Inspección del Trabajo, el SGT 10 promovió las siguientes líneas de acción:

- Elabora y eleva al GMC los proyectos sobre "Condiciones Mínimas del Procedimiento de Inspección en el MERCOSUR" y "Requisitos mínimos de perfil del inspector del trabajo en el MERCOSUR", luego aprobados por las Decisiones CMC 32/06 y 33/06 respectivamente.

El anexo de la Decisión CMC 32/06, en materia de salud y seguridad en el trabajo establece:

1 – En las inspecciones de trabajo que realice la autoridad competente a todo empleador, el Inspector del Trabajo deberá verificar, como mínimo, las condiciones indicadas a continuación: ...

b) Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo

- *Máquinas y Herramientas: existencia de protecciones adecuadas para evitar riesgos a los trabajadores;*
- *Provisión de elementos de trabajo y equipamientos de protección personal;*
- *Provisión de agua potable;*
- *Provisión de protección contra incendio y medios de escape adecuados;*
- *Uso adecuado, protección e información sobre las sustancias peligrosas que se manipulen;*
- *Protección que evite o minimice los riesgos eléctricos;*
- *Provisión de baños y vestuarios;*
- *Protección adecuada en aparatos para elevar, elevadores de carga y ascensores;*

- *Existencia de cajas de primeros auxilios conforme los riesgos existentes;*
 - *Control de la contaminación ambiental: existencia de gases y/o polvos en el ambiente de trabajo;*
 - *Riesgo de caída de personas: existencia de protección y resguardo adecuados de andamios, escaleras y otros.*
- Mediante Resolución 22/09 GMC se aprueba el “Plan Regional de Inspección del Trabajo del MERCOSUR (PRITM), el cual se articula sobre dos dimensiones principales: a) acción fiscalizadora y b) formación y capacitación del inspector. Asimismo define que la inspección del trabajo es entendida en su sentido amplio e integrado, tanto a lo que se refiere a la norma sobre seguridad e higiene en el trabajo, como a la aplicación de toda la normativa laboral y, cuando fuera el caso, de la seguridad social específica de cada Estado Parte. Finalmente, dispone que es necesario que el PRITM sea considerado en forma articulada con los objetivos, funcionamiento y campos de aplicación del Plan Regional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el MERCOSUR aprobado por Resolución GMC N° 36/06 y el objetivo de la facilitación de la circulación de los trabajadores en el MERCOSUR.
 - En 2010 publicó la cartilla “Cómo trabajar en los países del MERCOSUR: Guía Dirigida a los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”.⁵

Al tema Inspección del Trabajo, es justo resaltar, desde un inicio se le prestó especial atención, al establecer mecanismos de intercambio de información y cooperación en dicha área, de forma de asegurar el cumplimiento de las legislaciones laborales nacionales. Fue así que desde 1997 se realizaron operativos conjuntos de inspección del trabajo.

A modo de conclusiones preliminares, de los objetivos planteados, los logros alcanzados y los asuntos pendientes, cabe señalar:

1) Análisis comparativo de las legislaciones e identificación de asimetrías:

Esta tarea quedó inconclusa si bien se realizó un estudio comparado, las asimetrías no quedaron del todo identificadas. Un panorama acerca de la legislación básica vigente refleja lo siguiente:

- La salud y seguridad en el trabajo tiene jerarquía constitucional en todos los estados del MERCOSUR, al igual que poseen legislación nacional marco y reglamentos generales sobre salud y seguridad en el trabajo. Como también reglamentos sobre salud y seguridad en actividades específicas (Construcción, agricultura y otros).
- En cuanto a las asimetrías, Argentina da la nota en dos aspectos: la falta de mecanismos para la participación de los trabajadores y la gestión privada del seguro sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

2) Ratificación, por los cuatro Estados miembros, de un mismo elenco mínimo de convenios internacionales de salud y seguridad en el trabajo:

A la fecha no se concretó.

3) Formulación de propuestas para aproximación de normas reglamentarias de salud y seguridad y medio ambiente de trabajo en la esfera del MERCOSUR:

Concreción parcial, ver apartado “En la búsqueda de las Directrices”.

⁵ http://www.mte.gov.br/trab_estrang/cartilha_trabalho_mercosul_esp.pdf

- 4) Organización de un banco de datos sobre sustancias químicas y otros agentes peligrosos y nocivos a la salud de los trabajadores y al medio ambiente:

A la fecha no se concretó.

- 5) Empadronamiento de la comunicación sobre salud y seguridad utilizada en rotulado, señalización y especificación técnica de productos, máquinas y equipos:

A la fecha no se concretó.

III. EN LA BÚSQUEDA DE LAS DIRECTRICES

En 2001 comenzó el largo camino hacia el consenso de los principios que debería contener un proyecto de documento MERCOSUR sobre salud y seguridad de los trabajadores (también conocido como proyecto de directrices o proyecto de resolución GMC). En el presente apartado veremos cómo fue evolucionando el tema, su tratamiento mediante la reseña de las actas del SGT 10 durante el periodo 2000 – 2011, las distintas versiones y proyectos de documentos que fueron circulados y finalmente un estudio comparativo sobre la forma de incorporación de dichos principios en la legislación de los estados parte.

En octubre 2000 se desplegó un conjunto de principios basados en el artículo 17 de la DSL cuando “el plenario resolvió que la Comisión continuará trabajando los principios que deben regir el tema de salud y seguridad en el trabajo, al respecto las secciones nacionales presentarán sus propuestas en la próxima reunión”.

En mayo 2001 en el seno de la Comisión Temática III (CTIII) se acuerda:

4.- Principios básicos de Salud y Seguridad en el Trabajo contenidos en la Declaración Sociolaboral: Brasil, a solicitud de sus delegados sindicales, propone que se discuta este tema en la próxima reunión. Los demás países no presentan objeciones. El delegado sindical uruguayo propone que dada la importancia del tema sea tratado prioritariamente en la próxima reunión como primer punto del orden del día lo que es compartido por todos los delegados gubernamentales y sindicales.

Asimismo en esta reunión se aprueba el Plan de Trabajo del SGT 10, cuyas tareas y acciones para la CTIII, entre otras son: 5. Elaboración de documento conteniendo propuesta de directrices y orientaciones sobre salud y seguridad en el trabajo, derivados de la DSL, 5.1. Presentación de la propuesta de trabajo para guiar el tratamiento del tema (sección brasileña), 5.2. Análisis de la propuesta de trabajo por las secciones nacionales, 5.3. Consolidación del documento y 5.4. Discusión del recorrido posterior como producto que esta propuesta de directrices y orientaciones básicas quede consolidada en el año 2002.

En noviembre 2001 continuó el tratamiento del tema Documento sobre Salud y Seguridad en el Trabajo y se acordó que el documento presentado por Brasil no correspondía y debía ser modificado. El nuevo documento se dividiría en tres ítems: 1) objetivos, orientaciones y directrices tomando en cuenta la DSL en los que respecta a salud y seguridad en el trabajo y disposiciones generales; 2) Objetivo. El presente documento tendrá como finalidad elaborar un conjunto de directrices y orientaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo tendiente a promover y desarrollar los principios contenidos en la DSL en esta temática; y 3) El documento a ser elaborado debería contener, en principio, directrices y orientaciones sobre los siguientes ítems:

- a) participación de los trabajadores en la prevención de accidentes y enfermedades profesionales en las empresas,*

- b) *participación de los representantes de los trabajadores y empleadores en la formulación de políticas públicas en materia de seguridad y salud en el trabajo,*
- c) *derecho al saber y deber de informar sobre los riesgos presentes en los ambientes de trabajo,*
- d) *fabricación e importación de máquinas y equipamientos seguros,*
- e) *elaboración de estadísticas sobre accidentes y enfermedades profesionales,*
- f) *privilegiar las acciones de carácter preventivo,*
- g) *creación de servicios especializados en seguridad y salud en el trabajo,*
- f) *formación y capacitación de los trabajadores, empleadores y profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo.*
- i) *derecho de resistencia del trabajador ante un riesgo grave e inminente.*

Finalmente, también se acordó que cada país podría presentar un documento, en forma tripartita, para ser discutido en la próxima reunión.

En mayo 2002 se aprobó lo actuado en la CTIII y se elevó a consideración del GMC el documento sobre Seguridad y Salud en el Trabajo.

En noviembre 2002 la delegación gubernamental brasileña informó que el documento Salud y Seguridad en el Trabajo en el MERCOSUR, aprobado en la XV Reunión Ordinaria del SGT 10, fue considerado por la OIT como una contribución de importancia trascendente para la elaboración y revisión de las normas internacionales en la materia. La delegación gubernamental argentina sometió al plenario la posibilidad de elevar al GMC proyecto de resolución sobre ese documento, propuesta que no logró consenso de los participantes. Después de un intenso debate, el plenario acordó iniciar un proceso de aplicación y seguimiento de ese documento en el ámbito de la CTIII. Al respecto de la nueva elevación al GMC, las delegaciones se comprometieron a ampliar las consultas internas y expresar sus posiciones en la próxima reunión, en Paraguay. La delegación gubernamental argentina solicitó que constase en acta su posición flexible con relación al encaminamiento dado por el plenario a su propuesta.

En mayo 2003 se decidió elevar como proyecto de Resolución del GMC el documento "Salud y Seguridad en el MERCOSUR. Argentina se encargará de adecuar el texto al formato de Resolución y lo remitirá a la Presidencia pro tempore hasta el 28 de mayo próximo. Asimismo, en el punto 4 del Acta 1/2003 de la CTIII "Salud y Seguridad en el trabajo, Inspección de trabajo y Seguridad Social" consta que:

Los representantes de la Comisión III que adoptaron por unanimidad en la Reunión del mes de Mayo de 2.002, resuelven elevar al SGT10 el documento de Seguridad y Salud en el Trabajo a los efectos de su posterior remisión al GMC a fin de que dicho órgano adopte resolución con respecto al documento en cuestión, en atención a que el GMC manifestó su beneplácito en cuanto a su contenido. Debe recordarse que el documento de salud y Seguridad en el trabajo adoptado en la comisión III se halla enmarcado en las tareas y acciones definidas en la Resolución 115/96 del GMC.

En el largo camino que habrá de recorrer el proyecto de directrices aparece el primer obstáculo cuando en junio 2003 cuando el GMC advierte con relación al Proyecto de Resolución sobre "Seguridad y Salud en el Trabajo "se instruye al SGT N° 10 a considerar en un único texto el mencionado proyecto, teniendo en cuenta que existen dos redacciones

alternativas y examinar la forma de incorporación de dicho Proyecto”.

La instrucción dada por el GMC presentaba dos cuestiones complejas:

- 1) Efectivamente se habían circulado dos versiones distintas con el mismo contenido: el texto aprobado en mayo 2002 (denominado documento) y el texto encomendado en mayo 2003 (con formato de resolución GMC) y
- 2) Si el proyecto debía ser incorporado al ordenamiento jurídico de los Estados Partes.

En noviembre 2006 se abre un impasse:

Em continuação, foi esclarecido sobre o Documento Referencial de Segurança e Saúde no Trabalho que deveria ser elevado ao status de Resolução, sendo informado pelo representante governamental argentino que, tendo em vista discussão no Parlamento de seu país sobre Lei tratando do tema Segurança e Saúde no Trabalho, não possui autorização política para encaminhar o documento referencial de salud y seguridad en el trabajo.

El proyecto de directrices sobre salud y seguridad en el trabajo recién fue vuelto a tratar en mayo de 2010 cuando se decide “*incorporar la temática de Salud, Seguridad y Medio Ambiente en el SGT 10. El sector sindical argentino solicita la elevación al GMC del Proyecto de Resolución de los 15 puntos aprobados tripartitamente en el marco de la CTIII*”.

La descripción precedente nos permitió ver los avances y retrocesos del proyecto de directrices sobre salud y seguridad en el trabajo, en ellas subyacen un sinnúmero de propuestas anónimas y silenciosas, mayoritariamente del campo sindical, para encaminar dicha cuestión y otros temas vinculados a la salud y seguridad de los trabajadores.

En este marco, podemos inferir los siguientes cursos de acción:

En abril 2011 los países acordaron elevar un informe para la próxima reunión sobre la incorporación de los 16 puntos establecidos en el acta de la reunión anterior.

Se cuenta con los informes de Brasil (2004), de Uruguay (2006) y de Argentina (2004 y 2011). Se facilitaron los antecedentes a la Dirección de Higiene y Salubridad del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay para que elabore su informe.

El gobierno de Brasil propuso agregar dos párrafos más al proyecto de directrices:

- 1) Respecto de la solidaridad en materia de subcontratación o tercerización para tema de seguridad y salud laboral. El siguiente texto, se considera una propuesta viable:

“Cuando la prestación de trabajo se ejecute por terceros, en establecimientos, centros o puestos de trabajo del dador principal o con maquinarias, elementos o dispositivos por él suministrados, éste será solidariamente responsable del cumplimiento de las disposiciones de la presente resolución”.

- 2) Respecto del derecho de todo trabajador/a, del sector público o privado, autónomo o dependiente, a la aplicación de la presente resolución. El siguiente texto, se considera una propuesta viable:

“Las disposiciones y los derechos de la presente resolución se aplicarán a todos los trabajadores y trabajadoras, sean éstos/as del sector público o privado, presten servicios en relación de dependencia o con carácter autónomo”.

Un estudio comparado (preliminar) sobre la compatibilidad del proyecto de directrices sobre salud y seguridad en el trabajo con la legislación interna de los Estados Partes, tomando como base los documentos presentados por Argentina, Brasil y Uruguay, y la situación de Paraguay,

mediante una elaboración propia en base al Decreto N° 14.390/92 (Reglamento General Técnico de Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo) determina que solo Argentina debería ajustar su normativa legal respecto a la participación de los trabajadores.

El movimiento obrero organizado y la salud y seguridad de los trabajadores

Fueron significativos los aportes normativos del sector sindical, en el año 1994, la Central Unica de Trabajadores (CUT) de Brasil, en oportunidad de la III reunión del ex SGT 11 (10 y 11 de mayo, Montevideo), presentó su propuesta de Directiva Marco en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo, la cual fue elevada al Plenario, pero no fue aprobada por los Coordinadores Gubernamentales.

En efecto, dicha propuesta fue elaborada por el Instituto Nacional de Saúde No Trabalho de la CUT Brasil y denominado “*Proposta de minuta destinada a documento comum dos países integrantes do Mercosul, referente a saúde e segurança no trabalho*”, cuya estructura estaba basada en la Directiva Marco Europea sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores (*Directiva del Consejo 89/391, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de Medidas de Seguridad y Salud de los Trabajadores para promover la mejora en el trabajo*):

- Sección 1: Disposiciones generales (Objeto, ámbito de aplicación, definiciones y adopción de disposiciones),
- Sección 2: Obligaciones de los empresarios,
- Sección 3: Obligaciones de los trabajadores y
- Sección 4: Disposiciones varias.

Como ya señaláramos, el tema de las directrices se retomó en noviembre 2001, en la XIV reunión del SGT 10, según Acta N° 2/2001 de la CTIII.

Para profundizar dicho tema, en el marco de la III Cumbre sindical del MERCOSUR (Argentina, diciembre de 2001), en la reunión sectorial sobre salud y seguridad en el Trabajo se realizó un análisis de los operativos conjuntos de inspección del trabajo realizados en los distintos países y se resolvió solicitar a los estados miembros un mayor impulso a las inspecciones de salud y seguridad y salud en el trabajo, ya que se observó en éstas una falta de participación efectiva de los entes gubernamentales y empresariales en la materia.

Asimismo se trabajó punto por punto en el documento propuesto por la representación argentina a la CTIII del SGT10 (Acta 2/2001 punto 6.3) y se redactó un documento titulado “Directrices y orientaciones sobre salud y seguridad en el trabajo” en el cual se desagregaron las propuestas siguientes:

- Privilegiar las acciones de carácter preventivo.
- Participación de los trabajadores en la prevención de accidentes y enfermedades profesionales en las empresas.
- Participación de los representantes de los trabajadores y empleadores en la formulación de políticas públicas en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Formación y capacitación de los trabajadores, empleadores y profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Derecho al saber y deber de informar sobre los riesgos presentes en los ambientes de trabajo.
- Derecho de resistencia del trabajador ante un riesgo grave e inminente.
- Fabricación e importación de máquinas y equipamientos seguros.

- Elaboración de estadísticas sobre accidentes y enfermedades profesionales.
- Creación de servicios especializados en seguridad y salud en el trabajo.

IV. EPÍLOGO

Al cierre de este artículo el tema que nos ocupa –la salud y seguridad de los trabajadores- ha logrado un lugar notorio en la agenda y el cronograma de reuniones diseñado por la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR a cargo de la República Bolivariana de Venezuela.

El estado de situación de la Salud y Seguridad en el Trabajo en el MERCOSUR es más que promisorio:

1) Hacia la construcción de la ciudadanía laboral

Con motivo de la XCII Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común celebrada el 12 de julio de 2013 en Montevideo, Uruguay, quedó aprobado el "Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR" mediante Resolución N° 11/2013 del Grupo Mercado Común (GMC).

Bajo el mandato del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y su Plan de Acción (Decisión N° 64/10 del Consejo del Mercado Común) la facilitación de la circulación de trabajadores recobra visibilidad a 22 años del Tratado de Asunción y sus implicancias tales como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (1997), el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002) y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (1998).

El "Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR" tiene como objetivo general desarrollar acciones, de aplicación progresiva, tendientes a facilitar la circulación de trabajadores del MERCOSUR con vista a su inserción formal en las estructuras laborales de los Estados Partes, como una estrategia para mejorar la calidad del empleo en el MERCOSUR, incluyendo sus zonas de frontera, de conformidad con lo establecido especialmente en la Declaración Sociolaboral y en el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y en los demás instrumentos regionales que tienen relación con el tema.

Dicho plan se desarrolla sobre dos ejes temáticos: 1) la Libre Circulación de Trabajadores del MERCOSUR y 2) la Libre Circulación de Trabajadores del MERCOSUR en zonas de fronteras.

En cada eje, la propia complejidad de la movilidad de los trabajadores lleva a que se interactúe con diversas situaciones, factores o relaciones que, con sus lógicas y efectos políticos y sociales propios, están contenidos dentro de la movilidad, y son denominadas dimensiones; éstas son: normativa, cooperación interinstitucional, empleo, seguridad social, trabajos temporarios en los Estados Partes, rol de los actores sociales y difusión, sensibilización y concientización de los derechos de los trabajadores del MERCOSUR.

En resumen y como expresan sus considerandos “la decisión de avanzar en medidas para facilitar la circulación de trabajadores en el MERCOSUR constituye un paso sustantivo para la identidad laboral del MERCOSUR y una hoja de ruta para generar un mercado de trabajo regional, propiciando mejores condiciones de inserción laboral para los trabajadores, garantizándoles igualdad de trato y oportunidades en el territorio de los Estados Partes”, “la implementación de un plan para la facilitación de la circulación de trabajadores en el MERCOSUR permitirá abordar este tema desde la especificidad propia de las relaciones laborales, propiciando el diálogo social junto a los actores sociales del mundo del trabajo”.

Auguramos que este plan junto con el proceso de revisión de la Declaración Sociobaboral del MERCOSUR (cuyo último proyecto alcanzó acuerdo en 25 de los 27 artículos analizados) consolide el camino hacia la construcción de la ciudadanía laboral.

2) Posibles ejes para un plan regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores

En la reunión plenaria del SGT 10 (noviembre 2012) Argentina propuso la apertura de discusión sobre normativas en la materia en un ámbito específico de debate, en orden a elaborar un plan de acción y formación de comisión para avanzar en una política regional de salud y seguridad en el trabajo. Hubo apoyo de los trabajadores y empleadores brasileños para la creación de grupo ad hoc para tratar el tema.

En el transcurso del año 2013 se realizaron dos reuniones de la Sección Nacional del grupo ad hoc MERCOSUR sobre Salud y Seguridad en el Trabajo.

En estas reuniones, impulsadas por la Dirección de Asuntos Internacionales del MTESS a partir de los acuerdos sobre esta materia en el ámbito del SGT10, fueron convocados los representantes del sector trabajador y del sector empleador.

Los temas tratados se centraron en la iniciativa Argentina para un proyecto de “Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR” como asimismo en otras cuestiones tales como:

- Avanzar en una política regional de Salud y Seguridad en el Trabajo presentando en la próxima reunión del Subgrupo de Trabajo 10 “Relaciones laborales, empleo y seguridad social del MERCOSUR” (SGT 10) los ejes para un proyecto de “Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR”.
- Posibles ejes y contenidos del plan y elaboración del borrador del mismo.
- Informar de otros temas que resulten de interés al respecto (Proceso de revisión de la Declaración Sociolaboral el Mercosur, Glosario Temático de la Salud del Trabajador en el Mercosur, etc.)

A partir de ello se puso a consideración de los representantes del sector trabajador y empleador un borrador sobre los “Ejes para una propuesta de Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR”.

Se recibieron comentarios de forma y se acordó en general sobre el contenido de los ejes propuestos.

Visto que la Agenda de Reuniones enviada por la Presidencia Pro Tempore de Venezuela prevé una serie de mesas técnicas sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, se propone presentar para su tratamiento en las mismas los “Ejes para una propuesta de Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR”.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Actas de las reuniones del SGT 10, del SGT11 y la Comisión Temática III (búsqueda y recopilación propia, periodo 1992 – 2011).
- Botto, Mercedes (2006), La integración regional en América Latina ¿es el MERCOSUR una alternativa para el crecimiento?, FLACSO Argentina.
- Decisión 64/2010 CMC, de fecha 16 de diciembre, que establece un plan de acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR.
- Decisión 67/2010 CMC, de fecha 16 de diciembre, y Decisión 12/2011 CMC, de fecha 28

de junio, que aprueba el documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”.

- Documento sobre salud y seguridad en el trabajo (versión elevada al GMC como proyecto de Resolución para su aprobación: Anexo VII Acta 2/2003 del SGT 10).
- Ermida Uriarte, Oscar (1997), Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR en “El Mercado Común del Sur: MERCOSUR Estudio de caso sobre una experiencia de integración económica”, OIT, Educación Obrera Número 109.
- Informe de Uruguay (noviembre 2006) sobre la forma de incorporación de Normas MERCOSUR: Proyecto de Resolución GMC sobre salud y seguridad en el trabajo.
- MERCOSUR, (2006), Normas del MERCOSUR relativas a cuestiones laborales y de la seguridad social, Relevamiento nº 15/05, Secretaría del MERCOSUR.
- Nota técnica Nº 108/TMCAC/SIT/MTE (Síntese da legislação brasileira de segurança e saúde no trabalho considerando o disposto no documento Mercosul).
- Nota técnica Nº 001/SP/GG/SRT (Síntesis de la legislación argentina de salud y seguridad en el trabajo considerando lo dispuesto en el documento MERCOSUR).
- OIT, (2006), Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia.
- Rodríguez Mancini, Jorge (2007), Derechos Fundamentales y Relaciones Laborales, Editorial Astrea
- TA (1991), Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.