

OFICINA INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

MINISTERIO DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL DE ESPAÑA

DOCUMENTOS DE TRABAJO

28



PROYECTO REGIONAL  
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO  
EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION Y GLOBALIZACION

## **La Seguridad y Salud en el Trabajo en los Procesos de Integración en América Latina**

**Carlos Aníbal Rodríguez  
José Miguel Ramos González**

O. I. T.  
OFICINA REGIONAL PARA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
**BIBLIOTECA**  
Los Hornos 285, San Isidro-Lima  
Telf. 41-9800

OFICINA REGIONAL DE LA OIT  
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

ISBN 92-2-310204-9

ISSN 1020-3974

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna. Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 295, San Isidro, Lima 27, Perú o pidiéndolas al Apartado Postal 3638, Lima 1, Perú, Teléfono (511) 221-2565; Fax (511) 421-5292.

---

## **PROLOGO**

*La presente monografía se ha preparado en el marco del Proyecto Regional que lleva a cabo la OIT con el apoyo financiero del Ministerio de Trabajo de España. Dicho Proyecto propone, como uno de sus objetivos, el análisis de las implicaciones de los procesos de integración y globalización de la economía sobre la seguridad y salud en el trabajo.*

*El documento analiza la incorporación del tema de la seguridad y salud en el trabajo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y en el Pacto Andino. El análisis del Acuerdo Paralelo de Cooperación Laboral del TLCAN, es objeto de especial atención, por cuanto representa un enfoque novedoso para el tratamiento del tema.*

*Este trabajo fue preparado por el Dr. Carlos Aníbal Rodríguez, ex-Director Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Trabajo de Argentina, y el Dr. José Miguel Ramos González, Jefe de la División de Atención de la Salud de los Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social. Ambos colaboraron con la OIT en los talleres nacionales que se han realizado, en 1995, en el marco del mencionado Proyecto.*

*Víctor E. Tokman  
Subdirector General de la OIT*

*Lima, marzo de 1996*



## INDICE

<b>Introducción</b>	1
<b>A. La integración de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</b>	2
1. Razones de la integración de México al TLCAN	2
2. Características del TLCAN	3
3. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)	4
4. Impacto del ACLAN sobre la seguridad y salud en el trabajo en México	8
<b>B. El proceso de integración del MERCOSUR</b>	12
1. El Tratado de Asunción	13
2. El área laboral y el Subgrupo 11	13
3. La tarea de las comisiones	
4. El trabajo de la Comisión 5	14
5. La Unión Aduanera y la nueva estructura institucional del MERCOSUR	15
6. Las tareas actuales	16
7. Consideraciones finales	17
<b>C. El Pacto Andino</b>	18
1. Origen y características	18
2. El Convenio Simón Rodríguez y la Carta Social	18
3. El Convenio Hipólito Unanue	19
4. Los últimos avances	20
5. Consideraciones finales	21
<b>Bibliografía</b>	22



## INTRODUCCION

Desde mediados de los años 80, gran parte de los países de la región desarrollaron, dentro del proceso de globalización de la economía, políticas destinadas a recuperar equilibrios macroeconómicos básicos, privatizando empresas y actividades hasta entonces desarrolladas por el sector público, disminuyendo las regulaciones de la economía e iniciando su proceso de liberalización. Coherentemente, la reducción de las barreras arancelarias a la circulación de bienes y servicios es cada vez mayor.

Estos procesos no van acompañados, necesariamente, de efectos positivos inmediatos en el sector laboral. Por el contrario, cabe el riesgo de que la forma de asunción de los temas laborales y en especial de los relativos a condiciones de trabajo y a salud y seguridad en el trabajo sea una herramienta de "dumping" social, a través de políticas, expresas o tácitas, que procuren una mayor productividad a expensas de tolerar condiciones de trabajo que no alientan la dignidad y la salud en el trabajo.

Cuando se examinan los procesos de integración, debe tenerse en cuenta que son razones económicas, en primera instancia, las que alientan a los países a mancomunarse. Los aspectos laborales son considerados en segunda instancia y conforme a la actitud que adopten los interlocutores sociales en los países.

El proceso de integración en Latinoamérica es una antigua aspiración de los países de la región; pese a ello, los mayores avances han sido logrados en los últimos años. Debe interpretarse como un proceso de gran dinamismo, con fases de avance y retroceso.

Salvo el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte - y, aún en este caso, con límites -, los impactos positivos en

materia de salud y seguridad en el trabajo, como subproducto de los distintos procesos de integración, son un bien a ser alcanzado.

En diciembre de 1995, 34 Jefes de Estado reunidos en la Cumbre de Miami adoptaron el compromiso de construir una Zona de Libre Comercio Hemisférica, mediante un proceso de negociación que concluirá en el año 2005. El estado actual en la región es demostrativo de que casi no existen países que no hayan firmado algún acuerdo de libre comercio con otro país, por lo cual la vocación para lograrlo es un hecho. Sin embargo, las diferencias entre las economías y aún en el desarrollo tecnológico y social de los países de la región son de gran magnitud, lo que determinará la necesidad de medidas concretas para salvar los distintos escollos surgidos de esta heterogeneidad.

Los procesos de integración en la región representan - en el terreno laboral y, en especial, en salud y seguridad en el trabajo - un peligro y una oportunidad. Un peligro, por la posibilidad de "dumping" ya señalada; una oportunidad, por la posibilidad latente de ahondar vínculos de cooperación horizontal entre países y mejorar las normas y su aplicación, de forma tal de proveer a niveles de prevención adecuados.

Los procesos que a continuación se relatan muestran disparidad de situaciones de avance y son una buena referencia acerca de su estado actual. El documento sólo hace referencia a tres de los procesos: el de México con Estados Unidos y Canadá; el de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el MERCOSUR; y el de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en el Pacto Andino. Otros procesos que se desarrollan en el área, como el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM) no han sido abordados, por tener, hasta el momento, escaso desarrollo en el área laboral.

## **A. LA INTEGRACION DE MEXICO EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN)**

### ***1. Razones de la integración de México al TLCAN***

Una serie de razones de carácter internacional y nacional condujeron a México a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se inició el 12 de junio de 1991 y concluyó el 12 de agosto de 1992. Dentro de las razones de carácter nacional destacan el déficit crónico en la balanza comercial, y la vinculación del proyecto de desarrollo a las exportaciones petroleras y la crisis producida por el descenso de los precios internacionales del petróleo, situación que condujo a un estado de recesión. Junto a ello se asistió a un persistente incremento poblacional y en las demandas de servicios para el bienestar social y a la agudización del desempleo y la pobreza.

México llegó así, a finales de la década de los 80, a una aguda crisis, cuyos rasgos más sobresalientes fueron la hipertrofia del aparato burocrático, la gran participación del Estado en diversas áreas de la producción y una creciente tasa inflacionaria, que en febrero de 1988 alcanzó el 179.7%. Debido a ello, a partir de diciembre de 1987 se instrumentó una estrategia de consenso social para detener y revertir la situación. Los elementos fundamentales de esa estrategia, vigente hasta la fecha, son: el límite a los gastos no prioritarios del Estado, la contención de precios y salarios, y la privatización de las empresas de administración estatal.

Los resultados obtenidos por esa estrategia fueron efectivos para revertir la tendencia inflacionaria y reducirla a un dígito hacia el final de la pasada administración

(1988-1994), pero insuficientes para superar los rezagos de la crisis económica de la década anterior.

El haber advertido la influencia desfavorable de las circunstancias señaladas, propició que las sucesivas administraciones gubernamentales del país adoptaran medidas para contener el deterioro de la economía nacional y de las condiciones de vida de la población. Entre ellas destacan la apertura gradual y unilateral del comercio de bienes y servicios iniciada en 1983, la incorporación al GATT en 1986 - lo que aceleró el proceso de apertura y promovió la adecuación paulatina de la política comercial - y la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a partir de la decisión adoptada en 1990 por el Ejecutivo Federal, con sustento en un amplio proceso de consulta social.

Desde el punto de vista político, los antecedentes de relevancia para la incorporación de México al TLCAN, se encuentran en el "Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo", realizado en diversas ciudades del país, del 18 al 21 de mayo de 1990. Resultado de este foro fue la recomendación de intensificar y mejorar los vínculos comerciales con los Estados Unidos de Norteamérica -que cuentan con una tradición centenaria- y con Canadá.

Poco después, en una entrevista realizada en junio de 1990, los mandatarios de México y de Estados Unidos de Norteamérica expresaron una determinación conjunta en favor de un acuerdo de libre comercio entre ambos países; más adelante, el Gobierno de Canadá se sumó a esta determinación. Ante estas declaraciones, el Senado de la República Mexicana, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, desarrolló un "Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo



sobre las negociaciones del TLCAN entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá”, del 1° al 15 de marzo de 1991. En este foro se expresaron los representantes de los trabajadores, del sector académico y de otros sectores sociales, con un consenso final a favor de esta iniciativa. Tales opiniones y puntos de vista fueron incorporados en las negociaciones formales del tratado, que iniciaron el 12 de junio de 1991 y concluyeron el 12 de agosto de 1992. Posteriormente, el 17 de diciembre de 1992, tuvo lugar la firma del Tratado por el Presidente de la República; fue enviado a la Cámara de Senadores para discusión y dictamen; y, finalmente, fue ratificado por este cuerpo legislativo el 23 de noviembre de 1993.

## **2. Características del TLCAN**

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un conjunto de reglas acordado por Canadá, los Estados Unidos de Norteamérica y México, para vender y comprar productos en la región; que especifica el ritmo y las etapas en que se eliminarán los permisos, las cuotas, las licencias y, particularmente, las tarifas y aranceles.

Los tres países expresan, en el documento, las aspiraciones de promover el empleo y el crecimiento económico; aumentar la competitividad de las empresas en congruencia con la protección del ambiente; así como de impulsar el desarrollo sostenible, proteger y hacer efectivos los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo.

El tratado establece reglas y principios para la coordinación de políticas macroeconómicas entre los tres países; propicia la libre circulación de bienes y servicios; establece garantías recíprocas a la inversión y expresa compromisos conjuntos en materia de normas laborales fundamentales. De

manera destacada define un plazo de 15 años para su plena vigencia, al que se llegará luego de superar tres etapas anteriores en las que se eliminarán en proporciones diversas los aranceles, permisos, cuotas, licencias y tarifas impuestas a la circulación de bienes y servicios.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un extenso documento que consta de un preámbulo, ocho partes, 22 capítulos y sus respectivos anexos. Estos últimos establecen especificaciones sobre diversos temas. De particular importancia por sus implicaciones económicas, administrativas y políticas son: la parte segunda, relativa al comercio de bienes; la parte quinta, sobre inversión, servicios y asuntos relacionados; y la parte séptima, que especifica las disposiciones administrativas e institucionales y en la cual se incluyen los procedimientos para la solución de controversias.

La aplicación y administración del Tratado está a cargo de la Comisión de Comercio, ésta es la institución central del Tratado y se integra por ministros o funcionarios a nivel gabinete designados por cada país. En su trabajo cotidiano es auxiliada por comités y grupos de trabajo diversos, compuestos por funcionarios de los tres gobiernos. El Secretariado compuesto por secciones nacionales a través de una oficina permanente de la respectiva sección. Brinda apoyo técnico y administrativo a la Comisión de Comercio.

La prevención y solución de controversias se realiza a través de los mecanismos de consultas; funciones de la Comisión de Comercio, basadas en el uso de buenos oficios, mediación, conciliación y otros y procedimientos ante tribunales.

Resumiendo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un acuerdo que se caracteriza, entre otros, por los siguientes aspectos: eliminar gradualmente las ba-

rreras arancelarias; establecer reglas para la libre circulación de bienes, servicios y capitales en la región - excluyendo la libre circulación de personas -; coordinar políticas macroeconómicas entre los tres países frente a otros bloques o naciones ajenas al pacto; conservar la soberanía nacional; mantener la observancia de la legislación propia de cada país y asegurar su administración transparente a través de las instituciones nacionales; proteger la fuerza de trabajo nacional y al empleo permanente en el territorio propio y conservar los límites territoriales.

De acuerdo con estas características, el nivel de integración económica y política acordado por Canadá, los Estados Unidos de Norteamérica y México corresponde al de una "Zona de Libre Comercio". Esto lo ubica en un nivel intermedio respecto de otros procesos de integración, tales como las uniones aduaneras, las comunidades económicas o mercados comunes y las uniones económicas.

### **3. *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)***

Durante el intervalo entre la discusión legislativa y la ratificación del TLCAN, cambiaron las autoridades del gobierno en los EUA. Por iniciativa del nuevo mandatario de ese país, el Tratado se complementó con los Acuerdos de Cooperación en Materia Laboral y Ambiental, conocidos como "Acuerdos Paralelos". Fueron firmados en diciembre de 1993, para entrar en vigor, conjuntamente con el Tratado, el 1º de enero de 1994.

#### **a) *Antecedentes del Acuerdo de Cooperación Laboral***

Habida cuenta de las asimetrías prevalentes en el contexto laboral de México en

relación con los EUA y Canadá, así como de las particulares circunstancias políticas existentes en los EUA, en vísperas de un proceso electoral para renovar la administración federal, se propició la manifestación de las fuerzas del sector laboral de ese país, respecto de la atenuación de tales diferencias, a fin de evitar el desplazamiento de las fuentes de trabajo hacia una área que representaba disminución en los costos de producción.

Con este propósito, ya se habían dado pasos previos. Destacan entre ellos que, en mayo de 1991, México y los EUA firmaron un Memorándum de Entendimiento sobre aspectos laborales, en el marco de la Comisión Binacional. Se abordó así una serie de actividades de cooperación para facilitar el intercambio de información sobre seguridad e higiene, condiciones de trabajo, aplicación de las normas laborales, solución de conflictos obrero-patronales, contratos colectivos, seguridad social, etc.

Más tarde, en mayo de 1992, a partir de los lineamientos del Comité Ministerial Conjunto México-Canadá, ambos países suscribieron un Memorándum de Entendimiento sobre actividades de cooperación laboral, con vigencia de tres años.

Adicionalmente, en junio de 1993, en la reunión de la Comisión Binacional-México-EUA, se acordó un plan de trabajo que renovó el compromiso previamente establecido sobre seguridad e higiene, e incluyó nuevas actividades sobre capacitación de los trabajadores, servicios públicos de empleo, legislación, práctica laboral y estadística, entre otros.

Por último, a propuesta del Presidente de los EUA, Bill Clinton, se estableció una agenda para complementar, con los acuerdos de cooperación en materia laboral y ambiental, que fueron firmados por los mandatarios de los tres países, en ceremonias

simultáneas, en septiembre de 1993 y, en el caso de México, ratificados por el Senado en diciembre del mismo año, para iniciar su vigencia el 1° de enero de 1994.

*b) Estructura y aspectos relevantes del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)*

Es un documento que consta de siete partes y siete anexos. En la primera parte se especifican los objetivos del Acuerdo, orientado a mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida, así como a promover los principios laborales (propuestos por la OIT), en el marco de la cooperación mutua, la aplicación efectiva de las leyes laborales de cada una de las partes y la transparencia en la administración de la legislación.

Las obligaciones de los países signatarios se abordan en la segunda parte, y se refieren al compromiso de garantizar que las leyes y reglamentos laborales prevean normas congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad. Asimismo, los países firmantes se obligan a hacer respetar sus respectivas legislaciones a través de medidas gubernamentales que incluyen: nombrar y capacitar inspectores; requerir registros e informes; alentar el uso de servicios de mediación; conciliación y arbitraje; aplicar sanciones, y proponer soluciones adecuadas, por violaciones a la legislación laboral.

En la parte tercera se establece la integración de una Comisión para la Cooperación Laboral. Esta consta de un Consejo Ministerial, un Secretariado y tres Oficinas Administrativas Nacionales. El Consejo Ministerial tiene como funciones: supervisar y mejorar el Acuerdo; autorizar la publicación de estudios, informes y resoluciones; facilitar la consulta entre las partes; y,

en general, promover las actividades de cooperación entre las partes. Por otro lado, el Secretariado tiene la función de brindar apoyo técnico-científico al Consejo y de preparar los informes generales o específicos que éste requiera. Por su parte, las Oficinas Administrativas Nacionales proporcionarán la información para las consultas requeridas por sus contrapartes o por el Consejo. Sin embargo, se entiende que su función principal es recibir quejas nacionales contra otro país - nunca contra el propio, ya que para eso están los organismos internos -. De este modo, en la integración y funcionamiento de la Comisión para la Cooperación Laboral, destaca el propósito de preservar la soberanía de cada país y fortalecer el espíritu de colaboración.

La cuarta parte precisa los procedimientos para las consultas y la evaluación para la cooperación. Se establece el principio general de que los países miembros tratarán de lograr el consenso sobre la interpretación del Acuerdo y se esforzarán por resolver sus diferencias mediante cooperación y consultas.

En la parte quinta se establece el método para la solución de controversias relativas a la aplicación de las normas técnicas laborales en materia de seguridad e higiene en el trabajo, el empleo de menores y el salario mínimo.

La sexta parte hace referencia a disposiciones generales, incluyendo la definición de los conceptos; y la parte séptima determina la vigencia del Acuerdo y las posibilidades de enmienda.

De particular importancia es el Anexo 1, que incluye una lista de once principios laborales, cuya referencia puede encontrarse en las normas de la Organización Internacional del Trabajo. Estos principios son:

- Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.

- Derecho a la negociación colectiva.
- Derecho de huelga.
- Prohibición del trabajo forzado.
- Restricciones sobre el trabajo de menores.
- Condiciones mínimas de trabajo (salario mínimo y pago de tiempo extra).
- Eliminación de la discriminación en el empleo.
- Salario igual para hombres y mujeres.
- Prevención de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales (prescripción y aplicación de normas que minimicen las causas de lesiones y enfermedades ocupacionales).
- Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
- Protección a los trabajadores migratorios.

### *c) Objetivos del Acuerdo de Cooperación Laboral*

En esta época de transformaciones estructurales, los acuerdos comerciales tienen como propósito fortalecer el intercambio de bienes, capitales y servicios. Por ello, para poder participar y competir, los países signatarios deben incrementar su capacidad de producción. Tal capacidad reside en el estímulo a las inversiones, en las características de la infraestructura productiva y, de manera fundamental, en su capital humano, esto es, en sus trabajadores.

De tal suerte, resulta evidente que el trabajo y los trabajadores constituyen elementos centrales de los acuerdos comerciales. A partir de estas consideraciones, se reconoce que las condiciones de vida y de trabajo influyen en el curso de los proyectos productivos y comerciales, por lo que es necesario asegurar mejores condiciones de empleo y mayores niveles de bienestar para los trabajadores, a fin de contribuir efectivamente al desarrollo económico y social

que se pretende lograr a través de los referidos acuerdos comerciales.

Por lo expuesto, se hace necesario destacar los objetivos del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, que buscan:

- Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en territorio de cada una de las partes;
- promover al máximo los principios laborales establecidos en el Anexo 1;
- estimular la cooperación para promover la innovación así como niveles de productividad y calidad crecientes;
- alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como estudios conjuntos para promover la comprensión mutuamente ventajosa de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en territorios de cada una de las partes;
- proseguir actividades de cooperación relativas al trabajo en términos de beneficio mutuo;
- promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las partes; y,
- promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.

Es oportuno recordar que, en la formulación de estos objetivos, se incorporan elementos muy diversos, entre los que destacan:

- La inclusión de la cláusula social en el marco del Acuerdo Comercial.
- El reconocimiento de las diferencias de origen, de naturaleza conceptual y de enfoques de la legislación laboral de Canadá y de los Estados Unidos de Norteamérica con respecto a la legislación laboral mexicana. Tales diferencias dificultan una posible homologación.

- El reconocimiento de que, a pesar de las diferencias arriba señaladas, en los tres países existen disposiciones legislativas similares para garantizar los derechos de los trabajadores, incluidos los relacionados con la prevención de los accidentes y las enfermedades de trabajo, el cuidado del ambiente laboral y las compensaciones por accidentes o enfermedades de trabajo.
- El reconocimiento de la existencia de instituciones e instalaciones administrativas para la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de la legislación laboral propia, en los tres países.

Con motivo de las consideraciones anteriores, se enfatizan como objetivos del ACLAN los señalados en los literales f) y g), relativos a la “observancia y aplicación efectiva de la legislación laboral propia” y a la “transparencia en la administración de la legislación laboral”.

#### *d) Mecanismos para la solución de controversias*

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte focaliza entre las posibles causas de controversias una “pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva” de las normas técnicas laborales en materia de seguridad e higiene en el trabajo, salarios mínimos o trabajo de menores. Las instancias para la resolución de tales controversias son:

i) Consultas. La “Parte Denunciante” presentará solicitud escrita de consulta a la “Parte Demandada” y al Secretariado. Si el tercer país considera tener interés sustancial en el asunto, podrá participar en la consulta, mediante notificación a las partes y al Secretariado.

Las partes consultantes se esforzarán por solucionar, a mutua satisfacción, el asunto

en cuestión, a través de las consultas, en un plazo no mayor de 60 días posteriores al ingreso de solicitud de consulta, o dentro del plazo que acuerden.

ii) Sesiones extraordinarias del Consejo Ministerial. Ante la falta de resolución mediante la instancia anterior, cualquiera de las partes interesadas podrá solicitar por escrito una sesión extraordinaria del Consejo, el cual se reunirá dentro de los 20 días siguientes a la recepción de la solicitud, y podrá:

- convocar a los asesores técnicos o crear grupos de trabajo o de expertos;
- recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación de otros procedimientos de solución de controversias; o
- formular recomendaciones.

iii) Panel Arbitral. Si, a pesar de la intervención del Consejo, no se logra la solución de la controversia en los 60 días posteriores, éste podrá convocar a un panel arbitral para la revisión del asunto.

Para tal efecto, el Consejo integrará y conservará una lista de hasta 45 individuos que cuenten con las aptitudes y la disposición para ser panelistas. Estos deberán:

- tener conocimientos especializados o experiencia en derecho laboral o en su aplicación, o en la solución de controversias derivadas de acuerdos internacionales, u otros conocimientos o experiencia científicos, técnicos o profesionales pertinentes;
- ser electos estrictamente en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio;
- ser independientes; no estar vinculados con ninguna de las partes, ni con el Secretariado, ni recibir instrucciones de los mismos; y,
- cumplir con el código de conducta que establezca el Consejo.

El panel arbitral se integrará por un presidente y otros cuatro panelistas, de acuerdo con las disposiciones previstas en el artículo 32 del ACLAN. Este grupo podrá recibir información o asesoría técnica de expertos, con el propósito de apoyar la formulación del informe que determinará si efectivamente existió o no una pauta persistente de omisión en el cumplimiento de las normas técnicas laborales sobre seguridad e higiene en el trabajo, salarios mínimos o trabajo de menores.

De acuerdo con las disposiciones del informe del panel arbitral, las partes contendientes podrán acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio, el cual se ajustará a las determinaciones y recomendaciones del panel.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte prevé también mecanismos para revisar el cumplimiento del plan de acción acordado, los procedimientos para denunciar incumplimiento y, en su caso, las contribuciones monetarias correspondientes, que puede elevarse hasta una monto del 0.0007 por ciento del comercio total de bienes entre las partes.

Llama la atención que las posibles causas de controversias consideradas se reduzcan a tres asuntos; la seguridad e higiene en el trabajo, los salarios mínimos y el trabajo de menores. Tal situación se explica ante la posibilidad de que la falta de observancia de las normas laborales específicas de los temas señalados, por parte de alguno de los tres países, pueda disminuir los costos de producción y generar condiciones de competencia comercial desleal frente a otros países que sí las cumplan; consiguientemente, tienen el propósito de evitar el "dumping social" la que se hiciera referencia en nuestra introducción.

#### ***4. Impacto del ACLAN sobre la seguridad y salud en el trabajo en México***

Por razón de la materia que regula, el organismo ejecutor en México de las disposiciones del ACLAN es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: A partir de la entrada en vigor del TLCAN y del ACLAN, el 1° de enero de 1994, la dependencia gubernamental precitada, en coordinación con el Instituto Mexicano del Seguro Social, se abocó a la instrumentación de las acciones para dar cumplimiento a las disposiciones del Acuerdo, las que pueden describirse como sigue:

##### ***a) Adecuación estructural de dependencias gubernamentales***

###### ***i) Secretaría del Trabajo y Previsión Social***

Oficina Administrativa del ACLAN en México: inició actividades el 1° de enero de 1994 y de inmediato procedió a estructurar su programa de trabajo, que abordó los temas de seguridad e higiene, empleo y capacitación en el trabajo, productividad y calidad, y legislación laboral y derechos de los trabajadores. En la vertiente de seguridad e higiene, el subprograma de capacitación incluyó ocho cursos sobre diversos tópicos especializados, dirigidos a personal técnico y profesional de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como a médicos y responsables de la seguridad y la higiene en las empresas. En suma, asistieron a estos cursos alrededor de 600 personas, quienes asumieron el compromiso de incorporar a su práctica cotidiana los conocimientos adquiridos.

Se realizó también un seminario técnico tripartito del que se derivaron tres conferencias sobre industrias de alto riesgo: la industria electrónica, la industria de la construcción y la industria petroquímica. Las conclusiones de estas conferencias a manera de propuestas, han sido turnadas a los ministerios del trabajo de los tres países, para ser consideradas en futuros proyectos normativos.

Finalmente, se desarrolló un Seminario de Estadísticas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, con el propósito de llegar a consolidar sistemas de información en la materia compatibles entre los tres países.

En el rubro de asistencia técnica, el Canadá efectuó la donación de 40 unidades para el muestreo de aire y proporcionó capacitación específica a 35 profesionales y técnicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Durante 1995, el programa de la Oficina Administrativa Nacional del ACLAN abordó predominantemente los temas relacionados con negociación colectiva, asociaciones sindicales, prestaciones laborales y relaciones obrero - patronales, mediante conferencias, seminarios, simposios y estudios financieros tripartitos.

Respecto de la seguridad e higiene en el trabajo, las actividades se realizaron en la modalidad de cooperación técnica hacia la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con miras al desarrollo de normas técnicas para la determinación de contaminantes en el aire.

En julio de 1994, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social reformó su estatuto interno, lo que dio lugar a la transformación de la entonces Dirección General de Medicina y Seguridad en el Trabajo, en la actual Dirección General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Ello representa un hecho significativo, que pone fin a una aparente am-

bigüedad de competencias con la Secretaría de Salud, ya que la primera ahora establece como objetivo central incidir en la prevención de los riesgos de trabajo y el mejoramiento del ambiente de trabajo, a través de la acción normativa dirigida al control de los factores de riesgo y de los contaminantes en el ambiente de trabajo.

Otra dependencia de esta Secretaría, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo también ha emprendido un importante proceso de reordenamiento, que identifica tres elementos fundamentales:

- El tránsito de la inspección general documental a la inspección técnica especializada en seguridad e higiene en el trabajo;
- la profesionalización del Inspector Federal de Seguridad e Higiene en el Trabajo;
- el equipamiento básico para la Inspección Técnica en Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Desde luego, en razón de las actuales circunstancias económicas del país, se ha previsto desarrollar este proceso de manera gradual.

## ii) Instituto Mexicano del Seguro Social

Por su parte, en enero de 1995, el Instituto Mexicano del Seguro Social también emprendió un proceso de modernización y reestructuración, orientado a compactar su estructura para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. De esta manera se unieron en una nueva organización, las dependencias institucionales encargadas de los cuidados de la salud de los trabajadores y de la prevención de los riesgos de trabajo. Surgió así la actual Coordinación de Salud en el Trabajo, organismo que tiene presencia

operativa en todas las entidades federativas del país y reúne profesionales de distintas áreas, que en número superior a 2000, integran equipos multidisciplinarios para brindar atención a los trabajadores de las empresas afiliadas a esta institución.

#### *b) Legislación y normatividad*

##### *i) Reforma Legislativa*

La Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1931 y revisada en 1970, es el instrumento regulador de la relaciones obrero-patronales en México. En razón de las importantes transformaciones sociales, políticas y económicas que han tenido lugar en los últimos años, diversos grupos de opinión, principalmente organizaciones empresariales, han presentado propuestas para su reforma.

En razón de su trascendencia, el gobierno ha alentado un proceso de consulta para conocer el sentir social en torno a este tópico, con el propósito de que el cuerpo legislativo nacional cuente con un amplio marco de referencia en el momento de abordar formalmente el proceso de revisión y eventual reforma de esta ley.

En marzo de 1994 se dio a conocer el diagnóstico de la situación que guardaba el Instituto Mexicano del Seguro Social y su pronóstico de viabilidad. A partir de este informe, se integró una comisión tripartita para la modernización y fortalecimiento de la seguridad social. En el mes de octubre de 1995, como resultado de los trabajos de esta Comisión, se presentó una propuesta obrero-empresarial para la reforma de la seguridad social, conformada por iniciativas factibles para fortalecer el equilibrio financiero de la institución, asegurar su viabilidad futura, ampliar la cobertura y mejorar la

calidad de sus servicios, así como impulsar el ahorro interno nacional.

Esta propuesta fue adoptada por el Titular del Ejecutivo Federal y constituyó la base para la nueva Ley del Seguro Social, que fue aprobada por el Congreso de la Unión el 12 de diciembre y promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, y que entrará en vigor el 1º de enero de 1997.

La nueva Ley del Seguro Social introduce importantes reformas al sistema mexicano de seguridad social. En relación con el seguro de riesgos de trabajo, crea un nuevo sistema de clasificación y cotización, que evalúa a cada empresa en particular de acuerdo con su propia historia de seguridad y casos de accidentes. Desaparece así la clasificación basada en grupos de actividad industrial y grados de riesgo. El nuevo sistema pone de manifiesto la importancia y rentabilidad de la prevención, ya que propone reconocer, y aun premiar, a las empresas que inviertan en recursos para disminuir los riesgos de trabajo.

Por lo expuesto, se considera que esta nueva Ley del Seguro Social impulsará el desarrollo de acciones y programas preventivos por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social y estimulará a las empresas para el mejoramiento del ambiente de trabajo y la creación de empleos de calidad.

##### *ii) Desarrollo Normativo*

México tiene una larga tradición en el desarrollo de preceptos legales para preservar la vida, la integridad y la salud de los trabajadores. A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde el honor de haber sido la primera en el mundo en incorporar y elevar a rango de derecho constitucional las reivindicaciones



de los trabajadores, entre las que destacan las relativas a la prevención de los riesgos de trabajo. Tales principios se han hecho extensivos a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional.

Este ordenamiento legal prevé, desde 1970, la integración de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (COCONASHT), organismo tripartito, con funciones de asesoría para el gobierno, facultado para realizar estudios y proponer normatividad en la materia, que es presidido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Su procedimiento de trabajo ha sido actualizado en diversas ocasiones, para mantenerlo acorde a la evolución de la legislación general y a los avances tecnológicos. Su última adecuación data de 1993, para responder a los requerimientos de homologación y unidad de criterios en la formulación de normas técnicas de carácter obligatorio, aplicables a los procesos industriales, de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

De este modo, los proyectos de normas técnicas que en materia de seguridad e higiene en el trabajo emite la COCONASHT tienen ahora el carácter de Normas Oficiales Mexicanas (NOM), una vez que han sufrido la adecuación jurídica coordinada por los correspondientes órganos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. A la fecha, mediante este procedimiento, se han adecuado, o bien se han desarrollado por completo 84 Normas Oficiales Mexicanas en materia de seguridad e higiene.

Es oportuno subrayar que el carácter tripartito de la COCONASHT propicia un foro para atender las opiniones y demandas de los trabajadores y de los empleadores, en materia de normatividad para la prevención

de riesgos de trabajo, sectores que participan activamente en el desarrollo de los proyectos y su ulterior sanción, con lo que se obtiene una razonable certidumbre de que estos proyectos normativos corresponden a la realidad operativa de los centros de trabajo de México.

Por otra parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha puesto a la consideración de las instituciones y organizaciones integrantes de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo un proyecto de reformas, modificaciones y adiciones al actual Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En este proyecto destaca la propuesta de permitir la colaboración de los particulares en la verificación del cumplimiento de la normatividad de seguridad e higiene en el trabajo por parte de las empresas.

Se debe mencionar que, en razón de la aguda crisis económica enfrentada por el país en el transcurso de 1995, la discusión de este proyecto ha sido diferida para 1996.

#### *c) Efectos del ACLAN sobre los programas de seguridad e higiene en los centros de trabajo*

En el período comprendido entre noviembre de 1994 y marzo de 1995, una empresa norteamericana de seguros, especializada en indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo, realizó una encuesta entre 68 empresas líderes en México. La muestra incluyó empresas mexicanas y subsidiarias mexicanas de firmas norteamericanas, de diversas actividades industriales, incluidas la industria de los alimentos, la textil, la química y la automotriz entre otras.

La encuesta tuvo como objetivos determinar: a) si la atención a la seguridad en el trabajo en México aumentará o disminuirá

en los próximos años; b) si la vigilancia del TLCAN, y del ACLAN en particular, ha cambiado la atención de las empresas a la seguridad en el trabajo y si las ha afectado desde los puntos de vista regulatorio o competitivo; c) qué piensan las empresas mexicanas sobre los principales beneficios derivados de los programas de seguridad en el trabajo.

El estudio reportó que el TLCAN/ACLAN no tiene un efecto claro sobre los programas de seguridad e higiene en el trabajo de las empresas, ya que el 56% de los encuestados respondió que el Tratado y el Acuerdo no afectan sus programas. Sin embargo, desde el punto de vista competitivo, el 48% de las empresas reconoció haber sido afectado por el TLCAN.

Respecto de los otros dos cuestionamientos, las respuestas obtenidas señalan que en los próximos años se incrementará la atención de las empresas mexicanas hacia los programas de seguridad, principalmente por razones competitivas. Asimismo, que los beneficios primarios de los programas de seguridad son aumentar la productividad de los trabajadores y reducir los costos.

De manera general es posible considerar que, a pesar de no identificar un efecto directo del TLCAN/ACLAN sobre los programas de seguridad e higiene en el trabajo en las empresas mexicanas, éstas tienen una actitud favorable y cuentan con programas específicos en la materia. Sin duda, esto resulta cierto para las empresas mexicanas grandes, de más de 250 trabajadores, y las multinacionales. No obstante, es necesario recordar que del total de 655,641 empresas registradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1995, el 89.5% corresponde al nivel de las microempresas (con 1 a 15 trabajadores); las empresas pequeñas (con 16 a 100 trabajadores) representan el 9%; las empresas medianas (101 a 250 tra-

bajadores) cuentan para el 1%; y las empresas grandes sólo representan el 0.5% del total.

Ante este panorama, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social realizan acciones coordinadas para proporcionar servicios de prevención, de asesoría y de capacitación en materia de seguridad e higiene. De este modo se ha logrado, desde 1988, una consistente disminución en la tasa de riesgos de trabajo por cada 100 trabajadores expuestos, la que descendió de 7.8 en el año de referencia a 5.3 en 1995. Sin embargo, de manera contrastante con estos resultados positivos, el número total de días de incapacidad por riesgos de trabajo, tanto como los días promedio por caso, han mostrado fluctuaciones; y sólo a partir de 1992 se ha logrado mantener una tendencia al descenso. En cambio, los casos con secuelas permanentes persisten con tendencia al incremento. Ello significa, entre otros factores, que se ha logrado disminuir la incidencia de "accidentes leves o menores", lo que ha permitido destacar a los accidentes graves que ocasionan secuelas permanentes.

Todo lo anterior muestra la necesidad de reforzar las acciones para evitar los accidentes y las enfermedades de trabajo, así como para mejorar las condiciones y el ambiente de trabajo en todas las empresas y centros de trabajo de México. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte representa una oportunidad para avanzar en este camino, mediante la cabal aplicación de sus principios, objetivos y estrategias.

## **B. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR**

El proceso de integración en marcha abarca 200 millones de habitantes, 12 millones de kilómetros cuadrados, un PBI de US\$

750.000 millones, un comercio intraregional de US\$ 10,000 millones y exportaciones por valor de US\$ 80.000 millones.

### ***1. El Tratado de Asunción***

El 26 de marzo de 1991 se firma el Tratado destinado a la constitución de un Mercado Común entre las repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que es conocido como el Tratado de Asunción.

El Mercado Común, al que hace referencia este tratado, implica: la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción entre los países; el establecimiento de un arancel externo común y de una política comercial común con relación a terceros; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones.

Se da al Tratado duración indefinida; se abre la posibilidad de adhesiones de otros países; se fija la estructura para el proceso de transición; y se establece que, a más tardar el 31 de diciembre de 1994, se eliminarán los gravámenes y demás restricciones aplicadas en el comercio recíproco. Es decir que, inicialmente, se construye una zona de libre comercio.

La estructura orgánica provisional contempla dos órganos, que se erigieron en permanentes: el Consejo Mercado Común y el Grupo Mercado Común. El Consejo Mercado Común es el órgano superior del MERCOSUR, tiene como misión la conducción política y está integrado por los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores. Sus decisiones se adoptan por unanimidad y son obligatorias para los Estados Partes. El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo, siendo integrado por representantes de los gobiernos y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exte-

riores. Sus decisiones tienen la misma forma de decisión y obligatoriedad.

Este Tratado no hace ninguna referencia estricta al marco de las relaciones laborales, solamente se expresa que la integración constituye “una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”.

### ***2. El área laboral y el Subgrupo 11***

El 9 de mayo de 1991, los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, reunidos en Montevideo (Uruguay), efectúan una declaración (Declaración de los Ministros de Trabajo de los Países Miembros del MERCOSUR) en la cual señalan que es necesario atender a los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR y que el proceso de integración debe venir acompañado de un efectivo mejoramiento en la condiciones de trabajo en los países que suscribieron el Tratado. En esta Declaración, los Ministros promueven la creación de subgrupos de trabajo dirigidos a los aspectos atinentes a sus carteras. El Grupo Mercado Común crea entonces el Subgrupo de Trabajo 11, al que adjudica como función el análisis de los asuntos laborales.

El nuevo Subgrupo, reunido el 27 de marzo de 1992 en Montevideo, propone denominarse de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”, y se recomienda también que este Subgrupo adquiriera representación tripartita, conforme los criterios que utilizan los países para constituir las Delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo.

El Subgrupo 11 decide, para su mejor funcionamiento, constituir las siguientes Comisiones de Trabajo:

1. Comisión de Relaciones Individuales de Trabajo (incluye costos).

2. Comisión de Relaciones Colectivas de Trabajo.
3. Comisión de Empleo.
4. Comisión de Formación Profesional.
5. Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo.
6. Comisión de Seguridad Social.
7. Comisión de Sectores Específicos.
8. Comisión de Principios (incluye la ratificación de los Convenios de la OIT y la Carta de Derechos Fundamentales en materia laboral).

### **3. La tarea de las comisiones**

Los resultados del trabajo de las comisiones fueron dispares y, en general, no alcanzaron a cumplir con el cronograma de tareas trazado. Sin embargo, las discusiones mantenidas y algunas conclusiones pueden alentar la idea de obtener mejores resultados en el futuro.

Es interesante mencionar que en la Comisión N°8, de Principios, el 1 de setiembre de 1992 se llegó por unanimidad al consenso preliminar de ratificar una serie de convenios internacionales del trabajo, de la OIT, muchos de ellos de seguridad y salud en el trabajo.

De los 34 convenios que se acordó ratificar sólo 11 cuentan con ratificación actual en los cuatro países. Ellos son: el núm. 11, sobre sindicalización en la agricultura; el núm. 14, sobre descanso semanal; el núm. 26, sobre salario mínimo; el núm. 81, sobre inspección de trabajo; el núm. 95, sobre protección del salario; el núm. 98, sobre libertad sindical y negociación colectiva; el núm. 100, sobre igualdad de remuneración; el núm. 105, sobre abolición del trabajo forzoso; el núm. 111, sobre igualdad y no discriminación; el núm. 115, sobre protección contra radiaciones y el núm. 159, sobre readaptación profesional.

Los convenios más importantes, en la materia de nuestro interés, consensuados y aún no ratificados por los cuatro países son: el núm. 115, de protección de los trabajadores frente a las radiaciones ionizantes; el núm. 119, de protección de maquinaria; el núm. 136, Benceno; el núm. 139, Cáncer profesional; el núm. 155, Seguridad y salud de los trabajadores; el núm. 162, Asbesto; y el núm. 167, Seguridad y Salud en la Construcción.

A diciembre de 1993, las organizaciones sindicales de los países integrantes de MERCOSUR, presentan un Proyecto de Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR. Dentro de esa carta aparece en su artículo 30° el “derecho a condiciones dignas de trabajo”. Si bien se ha discutido mucho acerca de la eficacia de estos documentos, no ha habido consenso respecto a su necesidad.

En la V Reunión del Consejo Mercado Común, celebrada en Asunción el 17 de enero de 1994, los Presidentes de los 4 países dictan un comunicado conjunto dentro del cual destacan la relevancia que para la construcción del Mercado Común, adquieren las cuestiones relacionadas con el empleo, las migraciones, la protección de los trabajadores y el proceso de armonización de las legislaciones laborales de los estados parte.

### **4. El trabajo de la Comisión 5**

La Comisión 5 del Subgrupo 11, de Seguridad y Salud en el Trabajo, tuvo cuatro encuentros entre marzo de 1993 y agosto de 1994. Sus avances fueron limitados, y la delegación de Paraguay no participó de ninguna reunión.

El primer encuentro sirvió para el intercambio oral de información con respecto a

las instituciones y modelos utilizados en cada país y permitió acordar el comienzo del análisis comparado de las distintas legislaciones. Se efectuó un listado de los temas a considerarse y se distribuyeron las tareas.

La segunda reunión mostró pocos avances, pues sólo una de las delegaciones presentó el trabajo comprometido, por lo cual se fijó un nuevo plazo para remitir los informes acordados y las enmiendas al trabajo presentado por Argentina.

En la tercera sesión se dió por cumplido el análisis comparado, pero faltó el estudio de las asimetrías. Se dialogó acerca de la necesidad de fijar la atención en algunas ramas productivas y se estableció la necesidad de considerar algunos temas en especial: límites de tolerancia para sustancias químicas; sustancias carcinogénicas, radiactivas y peligrosas y su rotulado. Se identificó, asimismo, la necesidad de estudiar la aplicación de la normativa (sistemas de inspección) y los niveles de responsabilidad y participación de los interlocutores sociales en materia de salud y seguridad en el trabajo. También se postuló la elaboración de una propuesta de pautas que contemplen las garantías y derechos de los trabajadores en cuanto hace a la protección de la salud.

El cuarto y último encuentro halló a la Comisión sin avances en el estudio de las asimetrías. Se identificó la necesidad de completar el estudio de las normativas de los países. Se intercambió la normativa sobre cancerígenos y se acordó hacer consultas nacionales sobre límites higiénicos. También se reconoció la necesidad de contar con un banco de datos regionales sobre sustancias químicas y de informatizar y uniformar los datos sobre siniestralidad.

La Comisión solicitó una reunión adicional para poder entregar sus conclusiones, pero ésta no se verificó.

## **5. *La Unión Aduanera y la nueva estructura institucional del MERCOSUR***

El 17 de diciembre de 1994, los Presidentes de los cuatro países firman, en Brasil, el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR, conocido como el Protocolo de Ouro Preto. En este Protocolo se fija la estructura institucional del MERCOSUR, estableciéndose los siguientes órganos:

- I. El Consejo del Mercado Común.
- II. El Grupo Mercado Común.
- III. La Comisión de Comercio del MERCOSUR.
- IV. La Comisión Parlamentaria Conjunta.
- V. El Foro Consultivo Económico Social.
- VI. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

Se establece que los órganos con capacidad decisoria son los tres primeros. El Foro Consultivo Económico Social se instituye como órgano de representación de los sectores económicos y sociales y se manifestará mediante Recomendaciones al Grupo Mercado Común.

El 1º de enero de 1995 entró en vigencia la Unión Aduanera, y el 31 de marzo se realizó, en Asunción (Paraguay), la XVII Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común. En esa reunión se instruyó a los Coordinadores Nacionales para que los subgrupos de trabajo y reuniones especializadas se abstuvieran de fijar nuevos objetivos hasta tanto no recibieran instrucciones específicas. Se expresó que el futuro de esos subgrupos y reuniones se analizarían en una reunión a celebrarse en mayo.

El 17 de mayo de 1995 se celebró la Reunión del Grupo Ad Hoc sobre aspectos institucionales. En ella se consideró que debían revisarse los foros de negociación

creados en la etapa de transición. En cuanto a las reuniones de Ministros, se determinó la continuidad de los ámbitos dedicados a Economía, Justicia, Trabajo y Agricultura, proponiéndose la creación de un ámbito específico para el sector Salud. También se expresó la conveniencia de mantener instancias de negociación en diversas materias, entre ellas "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social".

En esta reunión se recomendó al Grupo Mercado Común (GMC) que se instruyera a los Subgrupos de Trabajo y a las reuniones especializadas para que se reunieran, a nivel de coordinadores, de forma tal que en un plazo de 45 días elaboraran propuestas de pautas negociadoras a ser sometidas al Grupo Mercado Común y que contemplaran los siguientes aspectos:

- a) Las tareas prioritarias definidas a la luz de las necesidades de la presente etapa del proceso de integración;
- b) el plazo razonable exigido para la conclusión de las tareas prioritarias;
- c) los medios necesarios para la conclusión de esas tareas prioritarias, tales como recursos humanos y cooperación técnica.

Con base en esta reunión, el Grupo Mercado Común determinó (MERCOSUR/GMC/RES.20/95) la siguiente estructura del Grupo Mercado Común:

i) Subgrupos de Trabajo

- Nº 1 Comunicaciones
- Nº 2 Minería
- Nº 3 Reglamentos Técnicos
- Nº 4 Asuntos Financieros
- Nº 5 Transporte e Infraestructura
- Nº 6 Medio Ambiente
- Nº 7 Industria
- Nº 8 Agricultura

Nº 9 Energía

Nº 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social

ii) Reuniones Especializadas

Ciencia y Tecnología  
Turismo

iii) Grupos Ad-Hoc

Servicios  
Aspectos Institucionales  
MERCOSUR-ALADI  
MERCOSUR-OMC  
Azúcar

iv) Comité de Cooperación Técnica  
MERCOSUR

**6. Las tareas actuales**

Entre los días 24 y 25 de octubre de 1995 se realizó, en Montevideo, la 1ra. Reunión de Coordinadores del Subgrupo 10 (ex-Subgrupo 11) de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social", con el objeto de cumplir con la Resolución GMC/Res 20/95. La delegación de Paraguay no asistió.

Los participantes arribaron a la conclusión de que el Subgrupo de Trabajo (SGT) será un ámbito de propuestas al GMC, para que éste pueda adoptar decisiones que irán conformando la dimensión social de la integración. El grupo consideró que no es conveniente mantener comisiones permanentes, planteando la necesidad de priorizar temas. Acordaron entonces priorizar los siguientes tópicos: normas sobre relaciones laborales, costos laborales, seguridad social, higiene y seguridad en el trabajo, formación profesional, migraciones laborales e inspección del trabajo.

Los participantes coincidieron en manifestarse dispuestos a discutir la propuesta de una Carta Social del MERCOSUR. También hubo unanimidad en celebrar un acuerdo multilateral de seguridad social, dándose un plazo de 12 meses para revisar y perfeccionar la propuesta aprobada en la Comisión N°6 del SGT 11, con vistas a finalizar implantándolo en los cuatro países.

En cuanto hace a higiene y seguridad, se identificó la necesidad de perfeccionar la comparación de las legislaciones laborales efectuada por la Comisión 5, en aquellas ramas de actividad de mayor influencia en el intercambio comercial. En una primera etapa se atendería a la propuesta de normas sobre el transporte de sustancias peligrosas y a compatibilizar el etiquetado. También hubo acuerdo en la necesidad de un banco de datos común sobre sustancias químicas y en la necesidad de coordinar las actividades en materia de higiene y seguridad con las de otras comisiones.

Se decidió la convocatoria a un seminario tripartito sobre inspección del trabajo, con el objetivo de lograr una cooperación mutua entre países con vistas a mejorar la eficacia del control y a promover el estricto cumplimiento de las normas laborales. El Seminario se realizaría en Brasilia durante el primer semestre de 1996.

Los participantes manifestaron la conveniencia de realizar una reunión plenaria, a efectos de recabar la opinión de los sectores sociales y completar la agenda.

El 8 de febrero de 1996, se realizó la Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, en la que se puso énfasis en destacar que el MERCOSUR, es una oportunidad para el crecimiento económico, el empleo, el desarrollo humano y la mejora de las condiciones de trabajo.

Los Ministros identificaron la necesidad de intercambiar información sobre las reali-

dades nacionales y acordaron en que cada uno enviaría a sus pares un breve informe sobre distintos temas, entre ellos los relativos a costos de accidentes de trabajo y medidas de seguridad e higiene. Finalmente, alentaron la realización del Seminario sobre Inspección del Trabajo y expresaron su disposición a colaborar con la puesta en marcha del Foro Consultivo Económico Social.

## ***7. Consideraciones finales***

El MERCOSUR no ha generado hasta el momento un derecho laboral propio, sin embargo los cuatro países incorporan en sus Constituciones los grandes principios laborales. La experiencia en materia de seguridad y salud en el trabajo de la Unión Europea, las posibilidades de "dumping" social ya referidas y la propia índole de los temas a tratar, harían pensar que en materia de higiene y seguridad es posible avanzar. Sin embargo, la Comisión N° 5 no pudo superar la etapa de las discusiones generales.

Con independencia del proceso de integración, los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay han venido modificando sus normas, en respuesta a necesidades propias. De esta forma, Argentina ha promulgado una Ley de Riesgos del Trabajo que establece la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, bajo un seguro obligatorio de responsabilidad colectiva y administrado por entidades privadas; Brasil ha emitido distintas normas, entre ellas, unas sobre higiene y seguridad en puertos y en la construcción; y Uruguay ha creado un Consejo Nacional Tripartito y ha incorporado la participación de los trabajadores de la construcción en la prevención de los daños inducidos por el trabajo en esa industria.

Estas normas son producto de necesidades propias y no responden a una estrategia

en la que se considere el proceso de integración en marcha. Parecen que no se han instrumentado, hasta el momento, mecanismos de consulta que vayan considerando un avance en común, y tampoco formas de cooperación horizontal estables y continuadas en el tiempo. Mientras tanto, la Unión Aduanera es un hecho.

En el plano institucional, la puesta en marcha del Foro Consultivo Económico Social y la reimplantación del Subgrupo de Trabajo específico pueden ser marcos adecuados para permitir el avance en materia de salud y seguridad en el trabajo.

### C. EL PACTO ANDINO

#### 1. Origen y características

El Grupo Andino nace el 26 de mayo de 1969, con la firma del Acuerdo de Cartagena, bajo el propósito de promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países andinos en condiciones de equidad y facilitar su integración.

En estos 25 años, el proceso ha pasado por diversas etapas, con un relativo estancamiento durante los años ochenta y un renovado dinamismo en los últimos años.

En sus inicios, el grupo puso en marcha el "Programa de Liberación" que tenía como finalidad la apertura total entre los países miembros, con eliminación de todo tipo de arancel. Bolivia, Colombia y Venezuela concluyeron su apertura recíproca en 1992, Ecuador en 1993, y Perú reasumió sus compromisos con el grupo en un proceso que debía haber culminado, en 1995, en la creación de una zona de libre comercio; lo que aún no ha sucedido.

Los órganos principales del grupo andino son: la Comisión, la Junta, el Tribunal y el Parlamento Andino. Sus instancias políti-

cas son el Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Existen también órganos auxiliares (Consejos Consultivos Empresarial y Laboral) y organismos especializados (la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas).

Naturalmente, dado el limitado desarrollo del proceso de integración, los productos en materia de salud y seguridad en el trabajo no han podido concretarse. Pese a ello, dos convenios, uno en el área laboral y otro en el de la salud, apuntan al tema de nuestro análisis.

#### 2. *El Convenio Simón Rodríguez y la Carta Social*

Una de las acciones institucionales más importantes en el terreno sociolaboral fue la firma, el 26 de octubre de 1973, del Convenio Simón Rodríguez por parte de los Ministros de Trabajo de Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela y el Embajador de Bolivia en Venezuela en representación del Ministro de Trabajo de su país.

Este Convenio acuerda conceder una atención prioritaria a la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, a la formación profesional y a la participación de empleadores y trabajadores en el desarrollo de la integración subregional. Acuerda la pronta ratificación de los convenios internacionales de trabajo para facilitar la integración. El Convenio no hace referencias explícitas a los aspectos relativos a salud y seguridad en el trabajo.

Durante la VI Reunión Ordinaria de la Conferencia, realizada en 1978, la Secretaría de Coordinación del Convenio Simón Rodríguez propuso la conveniencia de elaborar un Instrumento Andino de Administración del Trabajo en los países miembros



por considerar que ese mecanismo facilitaría la armonización legislativa. Se encomendó su preparación al Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT) de la OIT. El documento preparado fue revisado y finalmente en la VII Reunión ordinaria de la Conferencia celebrada en 1982 se decidió su aprobación, ad referendum. En 1983, el texto fue aprobado por los Ministros de Trabajo y remitido a la Junta. El documento hace referencia a los fines y medios del sistema de administración del trabajo, sancionando entre sus propósitos centrales “promover la justicia social” y “promover el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo”. Estipula que a los Ministros de Trabajo corresponde la función de proteger el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad ocupacional y del control del medio ambiente de trabajo. El proyecto incluye un capítulo especialmente dedicado a la seguridad e higiene ocupacional y la medicina del trabajo.

Pese a todos estos esfuerzos, el Convenio Simón Rodríguez, por decisión de los Ministros de Trabajo, se suspendió en 1983.

Varios años después, en octubre de 1991, se celebró en La Paz (Bolivia) la Conferencia de Ministros de Trabajo del Grupo Andino donde se acuerda poner en marcha el relanzamiento inmediato del Convenio Simón Rodríguez, para lo cual los Ministros expresan su voluntad de prestar apoyo político y operativo. Entre otros acuerdos, se estableció encomendar a la Secretaría Ejecutiva la elaboración inmediata de una Carta Social Andina y aceptar la metodología presentada por la OIT para la armonización de las legislaciones laborales de los países del Grupo Andino.

El Parlamento Andino, órgano principal del Acuerdo de Cartagena, convocó la Cumbre Social Andina, evento que se concretó

en la ciudad de Caracas, en abril de 1994. Allí se aprobó un proyecto de estructura definitiva de la Carta Social Andina. En el capítulo concerniente a Trabajo y Seguridad Social, se insta a los gobiernos de la subregión para que ratifiquen y propicien el perfeccionamiento de los instrumentos de aplicación de los derechos y garantías destinados a los trabajadores, contenidos en distintas convenciones y en los Convenios Internacionales del Trabajo.

El documento reconoce a los trabajadores una serie de derechos, entre ellos, el derecho a la prestación de servicios en condiciones óptimas de higiene y seguridad ocupacional; el derecho a establecer organizaciones paritarias de empleadores y de trabajadores, para promover el cumplimiento de las disposiciones sobre condiciones de trabajo, prevención, medio ambiente de trabajo e higiene y seguridad ocupacional; y el derecho a ser informados, consultados y amparados respecto de los cambios en las condiciones de trabajo producidos por la reconversión industrial y la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos.

### *3. El Convenio Hipólito Unanue*

El 29 de noviembre de 1974, los Ministros de Salud de los países del área andina (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) firmaron un convenio en la materia de su competencia, el cual es conocido como Convenio Hipólito Unanue. Dicho convenio fija como objetivo mejorar la salud humana en los países del área para lo cual deberán iniciarse acciones coordinadas con miras a contribuir de esa forma a “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros” y “procurar un mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la subregión”.

En esa oportunidad se identificaron como prioritarios los siguientes problemas: los problemas de salud, especialmente los vinculados con las enfermedades transmisibles y con las migraciones poblacionales; la desnutrición; la protección materno-infantil; la educación sanitaria de las poblaciones; la contaminación ambiental; la salud ocupacional; los problemas que se derivan del incremento de la producción y del comercio intrarregional, en lo que se refiere a alimentos, drogas y productos biológicos; los relacionados con casos de desastre y los que se refieren al control del uso y a la eliminación del tráfico ilícito de drogas que causan adicción.

El Convenio tiene una estructura organizativa en la que se establecen que el órgano político es la Reunión de Ministros de Salud, que cuenta con el apoyo de un órgano técnico, el Comité de Coordinación; un órgano ejecutivo, la Secretaría Ejecutiva; y órganos asesores, las Comisiones Asesoras.

Entre 1974 y 1985, las Comisiones Asesoras estuvieron encargadas de elaborar propuestas y recomendaciones de planes y programas subregionales. Entre otras, se distinguen durante ese período las Comisión Asesora de Salud Ocupacional y la Comisión Asesora en Salud Ambiental. En 1985 se establecen nuevas prioridades desapareciendo las referencias a la salud ocupacional y la salud ambiental.

En 1987, los Ministros de Salud aprobaron un Plan de Acción Conjunta para el Área Andina, denominado "Cooperación Andina en Salud" (CAS). En 1992, los Ministros de Salud, reunidos en Santafé de Bogotá, discutieron los resultados obtenidos a través de los cinco años de formalización de la CAS, llegando a la conclusión de que aún eran insatisfactorios.

Actualmente, la CAS tiene como propósito "aunar esfuerzos para contribuir a me-

jorar las condiciones de salud de la población andina".

A la fecha, las prioridades estratégicas de la CAS se han establecido como áreas programáticas, y cada una está a cargo de uno de los países. Las áreas y países responsables son: a) Salud Materno-infantil (Bolivia); b) Control de las Enfermedades Transmisibles Prevalentes (Ecuador); c) Saneamiento Ambiental (Perú); d) Preparación para Desastres y Atención de Emergencias (Colombia); e) Prevención y Control de la Farmacodependencia (Colombia); f) Desarrollo de los Servicios de Salud (Venezuela); y g) Modernización de los Sistemas de Salud (Chile).

El Plan de Acción Conjunta de la Subregión Andina para el cuatrienio 1994-1997 del Convenio Hipólito Unanue refiere que "la población en edad de trabajar representa en la subregión un porcentaje superior al 50% de la población; y los trabajadores están expuestos a accidentes, enfermedades profesionales y muerte prematura con repercusiones en la producción, el bienestar y el desarrollo".

Los países coinciden en que "la salud de los trabajadores, en especial de los jóvenes, de las mujeres y de los del sector informal no merece aún la atención que se requiere, considerando la vulnerabilidad de estos grupos frente a los cambios en la estructura y dinámica de los mercados de trabajo". Agregan que los programas de protección y mantenimiento de la salud de los trabajadores no siempre tienen un enfoque preventivo y muchas veces dejan sin cobertura las categorías de trabajadores que más necesitan de sus prestaciones.

#### **4. Los últimos avances**

El 5 de setiembre de 1995, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y

Venezuela, reunidos en Quito, con ocasión del VII Consejo Presidencial Andino, examinaron la marcha del proceso de integración y acordaron fortalecer el Sistema Andino.

Las directrices presidenciales plantean que la estrategia que se desarrolla tendrá, entre otros, los siguientes objetivos generales:

- Profundizar el proceso de integración andina, elevando los logros obtenidos en el campo comercial, y poniéndolos al servicio de los objetivos del desarrollo económico social;
- armonizar las políticas económicas, adecuándolas para un desarrollo sostenible y el logro de políticas sociales eficientes;
- definir políticas sociales orientadas a la elevación de la calidad de vida y al mejoramiento del acceso de los diversos grupos sociales de la subregión a los beneficios del desarrollo.

En esta Declaración se formulan votos para que la Zona de Libre Comercio pueda consolidarse definitivamente, en el año

2005, y encargan a la Comisión del Acuerdo de Cartagena la consolidación de la Unión Aduanera y considerar las acciones conducentes a la conformación de un Mercado Común Andino.

Por último, en la VIII Reunión de su Consejo Presidencial, del 10 de marzo de 1996, se decidió dar paso a la Comunidad Andina, la cual apunta hacia la integración no sólo económica y comercial sino también política de los países miembros, a los que se unirá Panamá.

### ***5. Consideraciones finales***

Pese a la antigüedad de los propósitos, el Pacto Andino ha tenido dificultades para concretar la unión aduanera y el mercado común. Con ello no puede esperarse que se hayan concretado avances en materia de salud y seguridad en el trabajo. Sin embargo, los convenios en el área de trabajo y de salud y la misma Carta Social Andina, son demostrativos de que existe preocupación por abordar el tema.

## BIBLIOGRAFIA

- Acuerdos de Cooperación Laboral de América del Norte. SECOFI. 1993, México.
- Acuerdos de Integración Tienen un Nuevo Reto. Informativo Andino, N° 7. Enero de 1995, Lima.
- Aparicio Valdez., L. La Participación de los Trabajadores en el Proceso de Integración Andina. Gaceta Laboral, Vol 1, N° 1, 21-41, 1995.
- Aziz Nassif, A. Los Riesgos de lo Inevitable, en las Relaciones Laborales y el Tratado de Libre Comercio (Pág. 31). Graciela Bensusan A. (Coordinadora). Miguel Angel Porrúa. Grupo Editorial. Julio de 1992, México.
- Banco de México. Carpeta de Indicadores Económicos de México. Abril de 1995.
- Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR (Propuesta de los trabajadores). Relasur, N° 3. 1994, Montevideo.
- CIAT. Instrumento Andino de Administración del Trabajo. Noviembre de 1983, Lima.
- Comisión del Acuerdo de Cartagena. Decisión 370. Noviembre de 1994.
- Comparación de Programas de Seguridad e Higiene en el Trabajo en México y en los Estados Unidos de América. DGMST/STPS México - OSHA/DOL EUA. 1992, México.
- Conferencia de Ministros de Trabajo del Grupo Andino. Octubre de 1991, La Paz.
- Convenio Hipólito Unanue, sobre Cooperación en Salud de los Países del Area Andina. Noviembre de 1974, Caracas.
- Convenio Hipólito Unanue. Plan de Acción Conjunto de la Subregión Andina para el Cuadrinio 1994-1997. Secretaría Ejecutiva. Abril de 1994.
- Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio-laboral. 26 de octubre de 1973, Caracas.
- Declaración de los Ministros de Trabajo de los Países Miembros del MERCOSUR. Relasur, N°2. 1994, Montevideo.
- Declaración de Quito sobre Desarrollo Social. (Fotocopiado). 5 de setiembre de 1995, Quito.
- Dictamen sobre El Tratado de Libre Comercio para América del Norte y Acuerdos Complementarios - Laboral y Ambiental.
- Documentos emanados de la Comisión 5 del Subgrupo XI del MERCOSUR. (Fotocopiado).
- Ermida Uriarte, O. Los Efectos de la Integración Económica sobre el Derecho del Trabajo (con especial referencia al MERCOSUR). XII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- Fix Fierro, H. y López A., S. TLC y la Globalización del Derecho en el TLCAN: Análisis, Diagnósticos y Propuestas Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Vol. I, Pág. 19. 1994, México.
- Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos de América y Canadá. Cuadernos del Senado. Agosto de 1991, México.
- Garza Toledo, Enrique de la. El Tratado de Libre Comercio y el Futuro de la Contratación Colectiva en México. En: Las Relaciones Laborales y el Tratado de Libre Comercio (Pág. 111).
- González Marín, P. La Carta Social Andina, Algunos Elementos para su Análisis. Fundación Friedrich Ebert. Noviembre de 1994, Caracas.

IMSS. Memoria Estadística 1994. Capítulo VI Riesgos de Trabajo. 1995, México.

INEGI. Cuadernos de Información Oportuna, N° 263. Febrero de 1995, México.

Junta del Acuerdo de Cartagena. Acuerdo de Cartagena. Texto Oficial Codificado. Decisión 236. 1988, Lima.

Lastra Lastra, J.M. Perspectiva de las Relaciones de Trabajo Frente al TLCAN. En: El TLCAN: Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Vol. II, Pág. 343. 1994, México.

Lastra Lastra, J.M. Las Resoluciones de Controversias en el TCLAN. En: Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Pág. 175. 1994, México.

León, S. La Nueva Estrategia Económica y la Modernización Laboral. En: Las Relaciones Laborales y el Tratado de Libre Comercio (Pág. 43). Graciela Bensusan A. (Coordinadora). Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. Julio de 1992, México.

Lista Consensuada de Convenios de la OIT a diciembre de 1993. Relasur, N° 3. 1994, Montevideo.

MERCOSUR/Grupo Mercado Común, Reunión XVII/ Acta 1/95. Relasur, N° 7. 1995, Montevideo.

Naciones Unidas-CEPAL. Algunas Reflexiones sobre la Forma de Abordar el Tema del Área de Libre Comercio de las Américas. Mayo de 1995.

Norris C., C. Economía: Enfoque América Latina. Tercera Edición. Mc Graw Hill. 1991, México.

Oficina Administrativa Nacional ACLAN México. Aspectos Relevantes 1994. 1995, México.

Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Las Dimensiones Laborales de la Integración Económica en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo 8, 1995, Lima.

ONUDI. México: Principales Indicadores Económicos. Febrero de 1995, México.

Protocolo de Ouro Preto. Relasur, N° 5. 1995, Montevideo.

Recomendación N° 1 de la Comisión N° 8, Principios, del Subgrupo de Trabajo 11. Relasur, N° 2. 1994, Montevideo.

Tratado de Libre Comercio México, Canadá y Estados Unidos. SECOFI. Septiembre de 1992, México.

Tratado de Libre Comercio en América del Norte: Acuerdos de Cooperación Laboral y Ambiental. SECOFI. Septiembre de 1993, México.

Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Relasur, N°2. 1994, Montevideo.