

Desarrollo de la salud y seguridad en el trabajo en el MERCOSUR en perspectiva comparada con la Unión Europea y otros programas globales y regionales

Introducción

El presente artículo tiene por objeto describir el desarrollo de la salud y seguridad en el trabajo en el MERCOSUR en perspectiva comparada con la Unión Europea y otros programas globales y regionales.¹

En tal sentido, se identificaron cuatro periodos que facilitan el estudio en la materia:

- 1995: inicio y resultados del proyecto regional de OIT sobre la importancia de la salud y seguridad en el trabajo en los procesos de integración y globalización de la economía.
- 2005: intercambio promovido por la Organización de los Estados Americanos sobre los tratados de libre comercio en las Américas.
- 2015: aprobación del “Plan Regional de Salud y Seguridad de las y los Trabajadores en el MERCOSUR”, mediante Resolución 4/2015 del Grupo Mercado Común.
- 2025: punto de llegada para acciones concretas de salud y seguridad en el trabajo (SST) que se pueden desarrollar en el MERCOSUR y su comparación con otros procesos de integración, respecto del avance concreto en la materia.²

En cuanto a la perspectiva comparada con otros programas globales, nos referimos a “Seguridad + Salud para Todos” de la OIT,³ sumado a la aplicación práctica del 5º derecho laboral fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable, en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

A nivel regional, conocemos los enunciados de la “Iniciativa Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo”, lanzada por la OIT el 21 de abril de 2021, pero no sus resultados.⁴

Retomando las cuestiones MERCOSUR – UE, hacia un futuro mediano sobrevendrá el desafío de estudiar el impacto del capítulo “Comercio y Desarrollo Sostenible”⁵ o similar, cuando se apruebe el acuerdo comercial, presentado el 28 de junio de 2019.

Panorama general: marco estratégico de SST en la UE⁶

En junio 2021, la Comisión Europea comunicó el “Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el en el trabajo 2021-2027 La seguridad y la salud en el trabajo en un

¹ Para estudios comparativos de los aspectos comerciales, ver Mazzoccone y otros, en “Política internacional e integración regional comparada en América Latina” (FLACSO sede Costa Rica, 2014) http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170704053336/pdf_404.pdf

² En el año 2025 se cumplen 10 años de la aprobación del plan regional de SST en el MERCOSUR.

³ <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/programmes-projects/safety-health-for-all/lang-es/index.htm>

⁴ https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_784224/lang-es/index.htm

⁵ [1] A los efectos de este capítulo, el término “trabajo” significa los objetivos estratégicos de la OIT en el marco del Programa de Trabajo Decente, que se expresa en la Declaración de la OIT de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa.

⁶ Los países de la Unión Europea (UE 27) son: Alemania, Bélgica, Croacia, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Malta, Polonia, República Checa, Austria, Chipre, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Italia, Lituania, Portugal y Rumania, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_es

mundo laboral en constante transformación”, COM (2021) 323,⁷ que define las prioridades y acciones clave para mejorar la seguridad y salud de la población trabajadora, abordando los rápidos cambios en la economía, la demografía y los patrones de trabajo.

El marco estratégico adopta un enfoque tripartito, en el que participan instituciones de la UE, Estados miembros, interlocutores sociales y otras partes interesadas, y se centra en tres objetivos transversales:

- anticipar y gestionar el cambio en el contexto de las transiciones ecológica, digital y demográfica;
- mejorar la prevención de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo y esforzarse por adoptar un enfoque de «visión cero» respecto a las muertes relacionadas con el trabajo;
- incrementar la preparación para responder a las crisis sanitarias actuales y futuras.

Para cumplir estos objetivos se actúa a escala de la UE, nacional, sectorial y de las empresas.

La aplicación de estos tres objetivos es sustentada por: i) el diálogo social; ii) el refuerzo de la base documental; iii) el refuerzo del cumplimiento de la legislación; iv) la sensibilización; y v) la financiación.

Marco normativo de la UE

Las directivas europeas sobre SST, al igual que en otros temas, son un acto jurídico previsto en el Tratado de la Unión Europea, jurídicamente vinculante en su totalidad y obliga a los Estados miembros a transponerla al Derecho nacional dentro de un plazo determinado.⁸

Directivas por materia:

- Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo
- Directivas específicas contempladas en el apartado 1 del artículo 16 de la Directiva marco: Lugares de trabajo, equipos, señalización, equipos de protección individual y otras.

La Directiva marco sigue siendo aplicable a todos los ámbitos regulados por las directivas individuales. Cuando las directivas individuales contengan disposiciones más estrictas y específicas, prevalecerán estas disposiciones especiales. Las directivas individuales adaptan los principios de la Directiva marco a:

- tareas específicas (como, por ejemplo, la manipulación manual de cargas)
- riesgos específicos en el trabajo (por ejemplo, exposición a sustancias peligrosas o a agentes físicos)
- sectores y lugares de trabajo específicos (por ejemplo, obras temporales, industrias extractivas, buques pesqueros)

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323> ;
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0068_ES.html

⁸ En virtud del artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la UE está facultada para adoptar directivas en materia de SST. La Directiva marco, con su amplio ámbito de aplicación, y otras directivas que rigen aspectos específicos de la SST, constituyen las normas básicas del Derecho comunitario en materia de SST. Los Estados miembros tienen libertad para adoptar normas más estrictas para la protección de los trabajadores en el momento de transponer las directivas comunitarias al Derecho nacional, por lo que los requisitos en materia de salud y seguridad en el trabajo pueden variar entre Estados miembros, <https://osha.europa.eu/es/safety-and-health-legislation/european-directives>

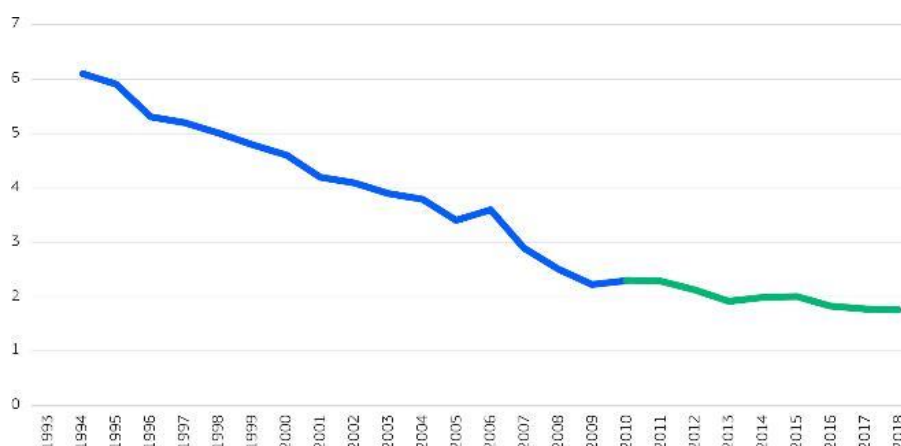
- grupos de trabajadores concretos (por ejemplo, mujeres embarazadas, trabajadores jóvenes, trabajadores con contrato temporal)
- determinados aspectos relacionados con el trabajo (por ejemplo, la organización del tiempo de trabajo)

Las directivas particulares definen cómo deben evaluarse estos riesgos y, en algunos casos, establecen valores límite para determinadas sustancias o agentes.

Accidentes mortales en el trabajo en la UE

En las tres últimas décadas, la UE logró importantes avances en materia de SST: los accidentes laborales mortales disminuyeron aproximadamente un 70 % entre 1994 y 2018 (ver gráfico 1). Aunque a este descenso han contribuido, sin lugar a dudas, factores como la desindustrialización y las mejoras en la asistencia médica, el sistema de SST de la UE también ha tenido mucho que ver. Pese a estos avances, en 2018 se registraron más de 3300 accidentes mortales y 3,1 millones de accidentes no mortales en la Europa de los Veintisiete, y cada año mueren más de 200000 trabajadores como consecuencia de enfermedades relacionadas con el trabajo. Esto trae consigo un sufrimiento humano inmenso. El mantenimiento y la mejora de las normas de protección de los trabajadores representan, por ende, un desafío y una necesidad permanentes.

Gráfico 1⁹



El Plan Regional de SST en el MERCOSUR¹⁰

Mediante Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) 4/2015 se aprobó el “Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR” con el objetivo de desarrollar acciones, de aplicación progresiva, tendientes a promover y proteger la salud y seguridad de los trabajadores en el MERCOSUR.

El plan se desarrolla sobre tres dimensiones temáticas: Normativa, Formativa y de Inspección

El programa de trabajo bianual 2023 - 2024 contiene cuatro actividades que dan continuidad a la segunda etapa del plan regional (2021 - 2022):

- Incorporar la perspectiva de género en las actividades del plan regional de Salud y Seguridad de las y los Trabajadores en el MERCOSUR.

⁹ Fuente: Eurostat, datos correspondientes a los sectores económicos comunes de la EU-15 (1994-2009) y a todos los sectores económicos de la EU-27 (2010-2018).

¹⁰ Los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, <https://www.mercosur.int/>

- Impulsar un “Programa Regional de Prevención de Riesgos Psicosociales en el Trabajo”.
- Desarrollar un “Referencial MERCOSUR de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo”.
- Actualizar el “Perfil diagnóstico sobre salud y seguridad en el trabajo en el MERCOSUR”.

Marco normativo

Por el momento no existe un instrumento jurídicamente vinculante, pero los esfuerzos están dirigidos a establecer un piso mínimo de derechos laborales para las y los trabajadores del MERCOSUR, a la par de construir una política regional de salud y seguridad en el trabajo.

No obstante, se dictaron los siguientes instrumentos normativos:

- Declaración Sociolaboral del MERCOSUR 2015 (DSL 2015): Su artículo 25 “Salud y Seguridad en el Trabajo” contiene trece incisos sobre los componentes del sistema nacional de SST a implementar por los Estados Partes.
- Recomendación¹¹ 1/2019 CMC “Evaluación de Riesgos Laborales”.
- Recomendación 2/2019 CMC “Intervención ante condiciones de Riesgos Graves e Inminentes en Obras de Construcción”.
- Recomendación 1/2020 CMC “Guía de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR”.
- Recomendación 4/23 CMC “Prevención de Riesgos Psicosociales en el Trabajo”.

Otras actividades normativas

- Estudio comparado de la legislación sobre Salud y Seguridad de los Trabajadores del MERCOSUR.
- Estudio comparado de la legislación sobre Género y Salud Laboral en los países del MERCOSUR.
- Proyecto de Recomendación CMC sobre Riesgos Biológicos Laborales.

Actividades formativas y de difusión

Se inició la campaña “El MERCOSUR por un TRABAJO SEGURO Y SALUDABLE, para promover los derechos de las y los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo. Entre otras piezas publicitarias, se realizaron dos sobre riesgo grave e inminente para alojar en el micrositio <https://www.mercosur.int/media/campanas>

También se realizó la campaña: “Ellas, Seguras y Saludables”, sobre las siguientes cuestiones: Movimientos repetitivos, trabajos monótonos, doble presencia, prevención del acoso y salud reproductiva, <https://www.mercosur.int/documento/ellas-seguras-y-saludables/>

Se editaron publicaciones, tales como “Documentos del MERCOSUR SOCIOLABORAL 1991 – 2020”, “Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR

¹¹ El Consejo del Mercado Común formula Recomendaciones, de carácter no vinculante, con el objetivo de establecer orientaciones generales, planes de acción o incentivar iniciativas que contribuyan a la consolidación del proceso de integración. Las Recomendaciones no son obligatorias para los Estados Partes y su incorporación a sus ordenamientos jurídicos no es necesaria.

Resultados 2015 – 2020” y se alojaron en <https://www.argentina.gob.ar/srt/prevencion/mercotur>

Actividades inspectivas

Se realizan operativos conjuntos de fiscalización, y se cuenta con dos instrumentos normativos: Decisión 32/2006 CMC que aprueba las “Condiciones Mínimas de Procedimiento de Inspección del Trabajo en el MERCOSUR” y Decisión 33/2006 CMC que aprueba los “Requisitos Mínimos de Perfil del Inspector del Trabajo en el MERCOSUR”.

Información sobre datos y estadísticas de accidentes de trabajo

En el MERCOSUR, por el momento, no se dispone de indicadores de Entorno de Trabajo Seguro armonizados, con base en los datos de las estadísticas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En tal sentido se utilizan los indicadores de SST declarados ante el Departamento de Estadística de la OIT (ILOSTAT):

Cuadro 1¹²

País	Lesiones ocupacionales no mortales por cada 100.000 trabajadores	Año de referencia para lesiones	Muertes laborales por cada 100.000 trabajadores	Año de referencia para muertes	Inspectores por cada 10000 ocupados	Año de referencia para inspectores
Argentina	3,310	2021	3,3	2021	0,2	2021
Brasil	1,374	2017	7,4	2011	0,3	2013
Uruguay	2,654	2018	3,7	2018	0,6	2018
Paraguay	--	--	--	--	--	--

La Comisión del Equipo Técnico de Salud y Seguridad en el Trabajo decidió realizar un compilado de estadísticas con información proveniente de las áreas nacionales especializadas, el que será actualizado anualmente, en el segundo semestre de cada año.

Programa global de la OIT “Seguridad + Salud para Todos”

Enunciamos la correspondencia de las acciones del Plan Regional de SST en el MERCOSUR con el programa de referencia de la OIT “Seguridad + Salud para Todos”, Estrategia - Fase II (2021-2025) y sus cuatro componentes estratégicos:¹³

1) Creación de conocimientos

Recopilación de datos sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales para la construcción de indicadores y la búsqueda de posibles soluciones.

2) Crear marcos jurídicos y políticos nacionales propicios

Actualización del marco regional normativo a los principios del Artículo 25 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR 2015.

3) Fortalecer las capacidades nacionales

Plan regional de SST, con la participación de los actores sociales.

¹² Fuente: <https://ilostat.ilo.org/es/topics/safety-and-health-at-work/> consultada el 17/8/2023

¹³ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_748660.pdf

Programa regional de formación de Inspectoras e Inspectores del Trabajo.

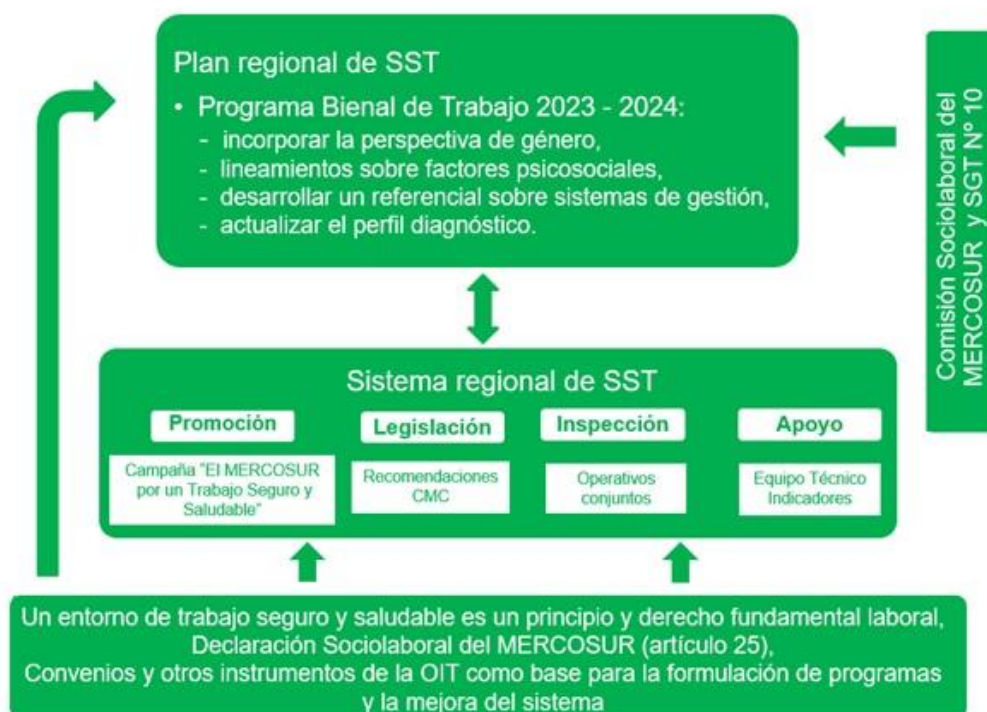
4) Promoción de la demanda de SST

Campaña el MERCOSUR por un TRABAJO SEGURO Y SALUDABLE, para el aumento de la toma de conciencia pública y el fortalecimiento de las políticas.



Los cuatro componentes estratégicos para la fase II del Programa Global de OIT (2021-2025)¹⁴

Asimismo, en el documento "El futuro del «Plan Regional de Salud y Seguridad de las Trabajadoras y los Trabajadores en el MERCOSUR»",¹⁵ cuyo enfoque se basa en la estrategia para el fortalecimiento, pasamos revista a las acciones desarrolladas hasta el presente, con un enfoque de sistemas de gestión:



¹⁴ https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/WCMS_831092/lang--es/index.htm

¹⁵ <https://www.mercosur.int/documento/el-futuro-del-plan-regional-de-salud-y-seguridad-de-las-trabajadoras-y-los-trabajadores-en-el-mercosur/>

Iniciativa Regional de SST en América Latina y el Caribe

La "Iniciativa Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo", fue lanzada por la OIT el 21 de abril de 2021, cuenta con tres componentes, alrededor de los cuales se promovieron diversas actividades desde el año 2021:

1. Promover el diálogo social sobre el marco normativo de la OIT, así como el perfeccionamiento y actualización de las legislaciones nacionales y el fortalecimiento de la capacidad institucional y del diálogo social en materia de SST;
2. Elaborar, difundir y suministrar a los constituyentes instrumentos de gestión preventiva en el lugar de trabajo;
3. Estimular la comunicación, investigación y alianzas orientadas hacia el fortalecimiento de la SST a nivel regional.¹⁶

Como ya señalamos, aún se desconocen sus resultados concretos.

El 5º principio fundamental sobre el derecho laboral fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable

Además de la correspondencia de las acciones del Plan Regional de SST en el MERCOSUR con el programa de referencia de la OIT "Seguridad + Salud para Todos", consideramos importante conocer la aplicación práctica del 5º principio fundamental sobre el derecho laboral fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable, en el contexto de la Declaración de las Ministras y los Ministros de Trabajo del MERCOSUR, 25 de noviembre de 2022:

"Subrayamos la decisión tomada en el presente año por la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT) que añade la seguridad y la salud a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo con los Convenios sobre seguridad y salud de los Trabajadores, 1981 (Nº 155), y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud de los trabajadores, 2006 (Nº 187). Alentamos a respetar y promover estos principios y derechos, incorporándolos en nuestras legislaciones nacionales".

En tal sentido, cabe destacar que la Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo", adoptada en la 110.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con fecha 6 de junio de 2022,¹⁷ en su punto 3 declara"

"que el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) deben ser considerados convenios fundamentales en el sentido enunciado en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión enmendada en 2022"

De lo expuesto, para conocer el estado de los compromisos para lograr un entorno de trabajo seguro y saludable, por parte de los países del MERCOSUR, resulta propicio entender la relación entre los convenios 155 y 187 de OIT:

¹⁶ https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_784224/lang--es/index.htm

¹⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_848653.pdf



A partir de ello enumeramos los instrumentos operativos emitidos por los cuatro países:

	Política nacional de SST	Programa nacional de SST
Argentina	Aprobada por acta de 21 de noviembre de 2012. ¹⁸	II Estrategia Argentina de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015 - 2019. ¹⁹
Brasil	Aprobada por Decreto 7602/2011. ²⁰	Plan nacional de SST, publicado en abril 2012. ²¹
Paraguay	Enunciada en la Ley 5804, capítulo II, artículo 8. ²²	Enunciado en la Ley 5804, capítulo II, artículo 9. ²³
Uruguay	Enunciada en el Decreto 291/2007, capítulo IV, artículos 12 y 14 ²⁴ y otros	No disponible.

Por otra parte, en el año 2007 la OIT publicó el “Perfil diagnóstico en seguridad y salud en el trabajo del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”,²⁵ con el objeto promover la elaboración de programas nacionales de SST en cada uno de los países de la subregión.

¹⁸ Acta del Comité Consultivo Permanente de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, https://www.srt.gob.ar/wp-content/uploads/2017/06/politica_nacional_SSTyMAT.pdf

¹⁹ https://www.srt.gob.ar/wp-content/uploads/2018/09/IIESTRATEGIA_ARGENTINA_SST_2015-2019.pdf

²⁰ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7602.htm

²¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_212107.pdf

²² <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9127/ley-n-5804-establece-el-sistema-nacional-de-prevencion-de-riesgos-laborales>

²³ <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9127/ley-n-5804-establece-el-sistema-nacional-de-prevencion-de-riesgos-laborales>

²⁴ <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/291-2007>

²⁵ <https://www.impo.com.uy/seguridadlaboral/> ; CONASSAT y Decreto 321/2009

http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/diagnostico_conosur_rodriguez.pdf

<https://www.ilo.org/safework/countries/americas/lang--en/index.htm>

https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_872227/lang--es/index.htm

Este diagnóstico subregional también sirvió como insumo para la elaboración del componente específico de la “Agenda Hemisférica 2006 - 2010” de la OIT, con el objetivo que la SST se convierta en una prioridad para los actores sociales de la región.

En el marco del “Programa de Trabajo 2023-2024” se propuso actualizar el perfil y se envió una versión preliminar (Anexo XIV del Acta 2/2022) para que los integrantes de la CETSST tengan a bien revisar el mismo y facilitar los datos faltantes.

Expectativas

Con base en la experiencia normativa de la UE, el MERCOSUR puede completar un elenco mínimo de recomendaciones de alcance regional en cumplimiento con la dimensión normativa de su plan regional, con los siguientes temas:

- Riesgos biológicos laborales (Acta 1/2021 CETSST)
- Riesgos químicos en el lugar de trabajo (A elaborar)
- Riesgos disergonómicos (A elaborar)

En el plano de la cooperación resultaría importante conocer las labores de la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) en materia de elaboración de estadísticas sobre SST, a la par de consultar con ILOSTAT si se pueden reagrupar los datos estadísticos de accidentes de trabajo de los países del MERCOSUR.

Por otra parte, respecto la aplicación de la resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los Estados miembros de la OIT se deben mantener actualizados los siguientes documentos, previa consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores: 1) Política nacional de SST, 2) Programa nacional de SST, y 3) Perfil nacional de SST para el análisis de la situación nacional.

Asimismo, se pueden estudiar las acciones mínimas a nivel de empresa exigidas por los países, tales como: cumplimiento de un Programa Anual de Prevención de Riesgos Laborales e implementación voluntaria de un Sistema de gestión de SST.

Conclusión preliminar

De lo expuesto, para consolidar el derecho a la SST en el MERCOSUR es importante tener un punto de referencia:

- En un proceso de integración: UE.
- En el programa global de la OIT: Seguridad + Salud para Todos.
- En el programa regional de la OIT: Iniciativa Regional ALC.
- En el 5º derecho laboral fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable.