

Hacia una historia de la salud y la seguridad en el trabajo en el MERCOSUR

por Claudio San Juan¹

Introducción

Hace 30 años, el 26 de marzo de 1991, en la ciudad de Asunción se firmaba el Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre las Repúblicas Argentina, Federativa del Brasil, Paraguay y Oriental del Uruguay,² por el cual, los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR).

Por ello, en este 30º aniversario consideramos propicio rastrear los orígenes de la historia de la salud y seguridad en el trabajo en el MERCOSUR, con las dificultades propias de no poder acceder, en casi todos los casos, a las fuentes originales de información.

Así las cosas, cuando no pudimos hallar los datos necesarios en el gestor documental oficial del MERCOSUR, hemos consultado libros y artículos escritos por académicos/as de nota.

Para el recorrido de estos 30 años, a los efectos de nuestro objetivo definimos tres etapas:

- 1) 1991 – 1996: Inicios de la Institucionalidad Laboral en el MERCOSUR
- 2) 1998 – 2009: Consolidación de la dimensión laboral del MERCOSUR
- 3) 2010 – 2021: Construcción de acuerdos, estrategias y planes regionales del MERCOSUR

Primera etapa

La primera mención cercana a la Salud y Seguridad en el Trabajo (SST) ocurre con motivo de la Segunda Reunión de Ministros de Trabajo (Foz de Iguazú, 12 de diciembre de 1991), al celebrarse un acuerdo de cooperación técnica horizontal que abarca, entre otras áreas, las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Pero recién al año siguiente la SST es mencionada con todos sus letras, cuando el Subgrupo de Trabajo N° 11 "Asuntos Laborales",³ reunido el 7 de mayo de 1992 en Montevideo, constituye ocho comisiones de trabajo, entre ellas la número 5, que trata los temas de salud y seguridad en el trabajo.

A posteriori, y a nuestro entender, la importancia de la salud y seguridad en el trabajo en el MERCOSUR quedó formalizada mediante la Decisión 1/92 del Consejo de Mercado Común (CMC),⁴ que aprueba el cronograma de medidas de los Subgrupos de Trabajo del Grupo Mercado Común (GMC), entre ellos, del entonces Subgrupo de Trabajo N° 11 "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social" (SGT 11).

¹ Profesional Sr. de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (Ministerio de Trabajo – Argentina), Punto focal para el Plan Regional de Salud y Seguridad de las y los Trabajadores en el MERCOSUR (Resolución GMC 4/2015), Licenciado en Higiene y Seguridad en el Trabajo, Universidad de Morón (1990), Magíster en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero (2011).

² Ver también Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto), suscripto el 17 de diciembre de 1994.

³ Para la evolución de los Organos Sociolaborales del Mercosur, ver "Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del Mercosur", Robles, Alberto José, (FES, 2002).

⁴ <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC192.asp>

Dicho cronograma (conocido como cronograma de “Las Leñas”, de fecha 27/06/1992) encomendó a la Comisión N° 5 “Salud y Seguridad en el Trabajo”, las siguientes medidas y plazos:⁵

5.1 Análisis comparativo de las legislaciones	May/93
5.2 Identificación de asimetrías	Jun/93
5.3 Presentación de propuestas	Set/93
5.4 Remisión al GMC para su consideración e instrumentación	May/94

La Res. 38/95 GMC que aprueba las Pautas Negociadoras de los Subgrupos de Trabajo (diciembre 1995). En materia de SST, otorga un plazo de 18 meses para las tareas prioritarias siguientes:

- Perfeccionar y completar el cuadro comparativo efectuado por la Comisión N° 5 del SGT N° 11 sobre Seguridad e Higiene en aquellas ramas de actividad de mayor influencia en el intercambio comercial.
- En una primera etapa, proponer normas para el Transporte de sustancias químicas peligrosas, equivalencia en los etiquetados.
- Fomentar un banco de datos de sustancias químicas, cancerígenas, radioactivas, etc.
- Coordinar la actividad con los demás grupos que estén vinculados con el tema.

En setiembre 1996 (Acta 2/96 SGT 10) se crean tres comisiones temáticas. La número 3 se denomina “Salud, seguridad e inspección del trabajo y seguridad social”, y con base en la Rec. 1/96 SGT 10 se aprueba una nueva pauta negociadora, mediante Res. 115/96 GMC, resultando para SST las siguientes tareas:⁶

- Formulación de propuestas para la aproximación de normas que reglamenten la salud y seguridad y medio ambiente de trabajo en la esfera del MERCOSUR, con miras a mejorar los medios y mecanismos de prevención de los riesgos de accidentes de trabajo y ofrecer una adecuada protección a los trabajadores. (Plazo: 24 meses)
- Organización de un banco de datos sobre sustancias químicas y otros agentes peligrosos y nocivos para la salud de los trabajadores y para el medio ambiente, con el objetivo de establecer normas de manipulación y transporte de los referidos productos. (Plazo: 12 meses).
- Tipificación de la comunicación sobre salud y seguridad ocupacional utilizada en la etiqueta, señalización y especificación técnica de los productos, máquinas y equipos, a fin de promover la reducción de los riesgos de accidentes de trabajo y la integridad física y mental de los trabajadores. (Plazo: 12 meses).

Segunda etapa

A partir de la Recomendación N° 2/96 del SGT N° 10 se considera conveniente ampliar la Pauta Negociadora del SGT N° 10 aprobada por la Resolución N° 115/96 del Grupo Mercado Común y se dicta la Resolución N° 153/96 GMC (de fecha 13/12/96), que incorpora la tarea “Análisis de la dimensión social del proceso de integración. Diversas alternativas

⁵ Pese a las prórrogas otorgadas por las Decisiones CMC 1/93 y 9/93, para el caso de SST, como señala Karina Lilia Pasquariello Mariano (2011:128) “solo el primer punto de esta comisión fue cumplido”.

⁶ Al cumplirse los plazos, el cumplimiento fue parcial, conforme lo describe el Acta 1/2001 SGT 10. Resulta de interés el Anexo 5 “Cronograma de actividades Comisión Temática III” (diagrama Gantt) aprobado por Acta 3/96 SGT 10, <https://drive.google.com/file/d/1A1cHw11M7tQug6ik4CrNW1zpPZwbbYXt/view>

para su formulación institucional”, justificada en la necesidad de contar con un instrumento que oriente la convergencia y/o la concurrencia de los objetivos sociales, y la acción de elaborar un plan de actividades con la finalidad de cumplir con esta tarea y preparar propuestas a tomar en consideración los trabajos ya realizados por el Subgrupo”.

Como resultado de dichas labores, el 10 de diciembre de 1998, los Jefes de Estado de los Estados Parte del MERCOSUR adoptan la “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR” (DSL), cuyo artículo 17 sobre SST establece:

- 1.- *Todo trabajador tiene el derecho a ejercer sus actividades en un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional.*
- 2.- *Los Estados Partes se comprometen a formular, aplicar y actualizar, en forma permanente y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas y programas en materia de salud y seguridad de los trabajadores y del medio ambiente del trabajo, con el fin de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, promoviendo condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las actividades de los trabajadores.*

A partir de ello, en 2001 se acordó elaborar un documento sobre SST que contenga objetivos, orientaciones y directrices tendientes a promover y desarrollar los principios contenidos en la DSL sobre esta materia. Luego de tres años de discusión se eleva un proyecto de resolución al Grupo Mercado Común, con el objeto de que todos los estados partes deban velar para que dicho documento sea aplicado en sus territorios, pero no es aprobado.

En 2015, pasarán a formar parte del Art. 25 sobre Salud y Seguridad en el Trabajo de la nueva Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

Para finalizar los aspectos de la segunda etapa, cabe mencionar que el Consejo del Mercado Común aprueba las Decisiones:

- N° 32/06: Condiciones Mínimas de Procedimiento de Inspección del Trabajo en el MERCOSUR (el ítem b. Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo, contempla 11 puntos de control).
- N° 33/06 Requisitos Mínimos de Perfil del Inspector del Trabajo en el MERCOSUR (promueve el estricto cumplimiento por los Estados Partes del MERCOSUR del Convenio Internacional N° 81 de la OIT).

Tercera etapa

Luego de un largo intervalo sin resultados concretos en materia de SST, en 2010 se decide volver a incorporar la temática en el SGT 10 por solicitud del sector sindical argentino.

En el año 2012, en el ámbito del Subgrupo de Trabajo N° 10 (SGT10) “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”, se propuso elaborar un plan de acción para avanzar en una política regional de SST y hubo acuerdo tripartito para la creación de grupo ad hoc para tratar el tema SST. A posteriori, en 2013, los Coordinadores Nacionales del SGT10 receptaron el documento “Ejes para la formulación de un Plan Regional de SST en el MERCOSUR” para la consideración de los países miembros.

En 2014, el SGT10 elevó al Grupo Mercado Común (GMC) el “Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR” (Acta SGT10 1/2014), quien lo aprobó mediante Resolución N° 4/2015: El objetivo del plan es desarrollar acciones, de aplicación progresiva, tendientes a promover y proteger la salud y seguridad de los trabajadores en el MERCOSUR. A tal fin, el plan se desarrolla sobre tres dimensiones temáticas: Normativa, Formativa y de Inspección.

Los resultados de esta tercera etapa son:

- Dimensión normativa: Se aprobaron la Recomendación 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”, se realizó un “Estudio Comparado de la legislación sobre Salud y Seguridad de los Trabajadores del MERCOSUR” y se encuentra en estudio un proyecto de Recomendación CMC sobre Riesgos Biológicos Laborales.
- Dimensión formativa: 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, <https://www.mercosur.int/media/campanas>

Se editaron publicaciones, tales como “Documentos del MERCOSUR SOCIOLABORAL 1991 – 2020”, “Plan Regional de Salud y Seguridad de los Trabajadores en el MERCOSUR Resultados 2015 – 2020” y se alojaron en <https://www.argentina.gob.ar/srt/institucional/mercosur>

- Dimensión inspectiva: Se realizaron operativos conjuntos de fiscalización, en el marco de la Decisión 32/2006 CMC.

A futuro

El programa de trabajo 2021 - 2022 prevé 4 actividades nuevas para el plan regional:

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

Finalmente, cabe destacar que por primera vez en la historia, los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR (2 de julio de 2020), nos alentaron ***“a fortalecer las políticas de prevención en el ámbito de la salud y seguridad ocupacional”***. Estamos y seguiremos en esa senda.

Bibliografía

- Mariano, Karina Lilia Pasquariello (2011), Participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2010). São Paulo: Cultura Acadêmica.
- MERCOSUR, <https://www.argentina.gob.ar/srt/institucional/mercosur>
- San Juan, Claudio (2011), La salud y seguridad de los trabajadores en los procesos de integración regional: el caso MERCOSUR. Tesis para la Maestría en Derecho del Trabajo y Relaciones Internacionales, en la Universidad Nacional de Tres de Febrero.