

LOS ÁMBITOS Y ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD GLOBAL EN SALUD

PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) EN EL ESTABLECIMIENTO DE MARCOS NACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

Dr. en Cs. Edgar Raúl Ruvalcaba Salazar

Consultor de la OIT, Oficina Regional para Cuba, Haití y México

La colaboración de la OIT con los Ministerios Nacionales en materia de seguridad y salud laboral, como lo es la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México, se está replicando también en otras partes del mundo.

Voy a empezar con algunos antecedentes muy simples. La OIT es una de las organizaciones estructuradas más añejas que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas. Se fundó en 1919, después de la Primera Guerra Mundial, con una visión según la cual una paz duradera y universal sólo puede ser alcanzada cuando se fundamenta en el trato decente de los trabajadores.

Estoy subrayando la expresión “trato decente” porque esto ha sido prácticamente un cambio de paradigma en los últimos años para la OIT, de tal modo que actualmente se desarrolla un programa internacional basado en lo que serían las normas de la OIT para el trabajo y la seguridad en salud laboral que se está desarrollando en tres países con un programa piloto. Uno se lleva a cabo aquí, en México, en la ciudad de Puebla en la planta armadora de Volkswagen, pero también se está realizando en Brasil y Sudáfrica también en armadoras de Volkswagen.

Los objetivos principales de la OIT son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de empleo dignas —esas oportunidades tienen que ser dignas—, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo.

Se consagra a la promoción del fomento de oportunidades de trabajo decente y productivo para mujeres y hombres, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

La importancia de hablar del trabajo decente es que está muy relacionado con lo que sería la protección de la salud y con la mejora de los estándares de seguridad. La idea es que el trabajo seguro es un factor positivo para la productividad del desarrollo económico y el trabajo decente también significa trabajo seguro y saludable. Según cálculos de la OIT, todavía hay mucha gente que muere anualmente por problemas de falta de seguridad en el trabajo y también por problemas de salud relacionados con las enfermedades laborales.

Los requisitos fundamentales para un buen desarrollo económico, que está por lo tanto ligado con lo que procura o fomenta la OIT, son la protección de la salud, la prevención de enfermedades y la prevención de accidentes de trabajo. Los datos de la OIT estiman que cada año mueren en el mundo más de dos millones de trabajadores a causa de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo.

Cabe destacar que el modelo que se ha adoptado se basa en un principio de desarrollo de una nueva cultura laboral y está relacionado con la gestión o los nuevos enfoques de gestión de la seguridad de salud en el trabajo.

¿Cómo contribuye la OIT para afrontar el hecho de que todavía, sobre todo en países de América Latina, haya altos índices de defunciones por inseguridad laboral y riesgos, así como de enfermedades de trabajo?

Voy a presentar los instrumentos con los que estamos trabajando y voy a hacer hincapié en la parte de los convenios y normas para la seguridad de salud en el trabajo.

Generamos programas de aplicación global y regional mediante:

1. Aportes para convenios y normas para la seguridad en el trabajo;
2. Contribuciones a las agendas de trabajo, como por ejemplo, la agenda hemisférica;
3. Establecimiento del Programa Trabajo Seguro (*Safe Work*), con la Volkswagen, para sensibilizar, mostrar, difundir y acordar las formas para los objetivos propuestos.

El Programa Trabajo Seguro es la piedra angular que desarrolla la OIT en América Latina. Los objetivos fundamentales del Programa Trabajo Seguro son:

- Crear, promover e intensificar la sensibilidad en todo el mundo en relación con las dimensiones y consecuencias de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales;
- Promover la extensión de la protección social para todos los trabajadores en todos los sectores, de conformidad con las normas internacionales del trabajo; y
- Mejorar la capacidad de los Estados Miembros y las empresas para el diseño y la ejecución de políticas y programas eficaces de prevención y de protección.

La OIT nunca trabaja sola. De hecho, este programa está funcionando en México porque es un proyecto público privado (PPP) en el que participan organismos que financian, como el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), instancias que regulan directamente la acción laboral, en este caso la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México, la OIT que promueve y fomenta el trabajo seguro

con su programa, las normas de la OIT para la seguridad de salud en el trabajo, y también a Volkswagen de México que es la empresa privada que está desarrollando todo un esquema de trabajo seguro para sus empresas proveedoras y con las que estamos trabajando directamente.

Algunas de las metas de este Programa de Trabajo Seguro es proteger a los trabajadores en ocupaciones peligrosas; extender la protección a los trabajadores que no tienen acceso a la misma; promover la salud y el bienestar de los trabajadores, y mostrar que la prevención puede ser una inversión, a tal grado que se habla ya de un programa Gestión Social Rentable.

Esas tendencias de gestión con las cuales estamos trabajando nos están llevando cada vez más a lo que se conoce como la Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Ya no solamente nos estamos ligando a la normatividad muy propia de un país en materia de seguridad y salud en el trabajo, sino también a aspectos que van más allá del mero cumplimiento de la normativa.

Algunas estrategias nacionales son:

- Programas Nacionales de Trabajo Seguro, que es donde participa directamente el ministerio correspondiente;
- Establecimiento de prioridades a nivel nacional (perfiles, diagnóstico, planes nacionales de trabajo decente);
- Establecimiento de políticas nacionales para la seguridad en el trabajo;
- Mejoramiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial; y
- Mejoramiento de las competencias nacionales para lograr la seguridad de salud en el trabajo.

Desde luego, estas son metas y estrategias que se están desarrollando mientras opera este programa y se observa lo que está pasando.

Si bien estas son las áreas prioritarias de acción identificadas en México y Centroamérica, en toda la región latinoamericana se están considerando algunas áreas muy parecidas. Son ellas:

- Programas nacionales de trabajo seguro con marco promocional (enfoque sectorial: agricultura, construcción, sistemas de gestión). Minería y construcción son tal vez los dos sectores más riesgosos en materia laboral actualmente, además el forestal, que también desde luego es un sector muy riesgoso para la salud, y la seguridad. Son los tres sectores con más acuerdos y convenios.

- Buenas prácticas en seguridad de salud en el trabajo y responsabilidad social empresarial. Aquí cabe destacar que con los resultados que estamos obteniendo con este Programa de Trabajo Seguro en México, ya estamos tratando de confeccionar la Guía de Buenas Prácticas en Materia de Seguridad de Salud en el Trabajo para el sector automotriz, tomando en cuenta la experiencia directamente con Volkswagen, y sus proveedores;
- Sistemas de gestión de la seguridad de salud en el trabajo en las empresas;
- Instituto Sindical Centroamericano en Seguridad y Salud en el Trabajo;
- Sistemas nacionales de registro y notificación de accidentes y enfermedades del trabajo;
- Trabajo infantil peligroso. Eso también es un aspecto muy importante que se está desarrollando por lo pronto como parte del Programa de Trabajo Seguro;
- Prevención del HIV/SIDA en los lugares de trabajo.

Esto es lo que está haciendo la OIT para poder lograr empezar a cambiar la cultura de la seguridad de salud en el trabajo en el ámbito nacional y, en el ámbito regional en América Latina con los convenios generales.

Quiero hablarles ahora del Marco Normativo en Materia de Seguridad de Salud en el Trabajo. Este marco normativo aparece, desde luego, como parte de los convenios. Hay más de 185 convenios que actualmente existen y que ha formulado la OIT; en más de 70 de ellos se habla acerca de la seguridad de salud en el trabajo. Pueden obtenerlos directamente de la página de Internet de la Organización Internacional del Trabajo o en los ministerios. Por lo pronto en México, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) cuenta directamente con la Unidad de Asuntos Internacionales mediante la que se asegura que se dé cumplimiento a todos aquellos convenios y acuerdos establecidos por la OIT que el Gobierno Nacional ratifica en materia de seguridad de salud en el trabajo. Por lo tanto, una vez que son ratificados pasan a formar parte del Marco Regulatorio Nacional en Materia de Seguridad de Salud en el Trabajo.

Esas normas sobre seguridad de salud en el trabajo están elaboradas para contemplar directamente los siguientes aspectos:

1. Sectores específicos. Por ejemplo, agricultura, minería, construcción, que son sectores riesgosos;
2. Riesgos específicos de trabajo, actividades riesgosas, movimiento de materiales peligrosos, actividades altamente riesgosas;

3. Medidas preventivas generales, que aquí son muy importantes porque regularmente estas medidas también son recomendaciones prácticas, como buenas prácticas, como puntos a mejorar;
4. Categorías de trabajadores. También se contempla aquí a los trabajadores migrantes;
5. Inspección del trabajo. La inspección del trabajo está sufriendo en este momento una transición porque se quiere cambiar la forma tradicional de ir a las empresas y verificar que se cumplen las normas oficiales o por lo menos el marco jurídico que se aplica, y siempre viendo si esto se cumplió o no. La idea es que se empiece a ver más la gestión y que, dentro de la gestión, la inspección se vuelva más voluntaria, más autogestión. La STPS formula programas para tal fin.

Veamos ahora las acciones que se están desarrollando en el ámbito nacional en base a esos convenios que tiene la OIT.

1. Legislación. La palabra está subrayada porque directamente estos convenios, una vez que son ratificados, ya pasan directamente a lo que es el marco jurídico nacional. Al hablar de legislación, ya sabemos que tenemos un marco jurídico que se aplica a nivel de seguridad de salud en el trabajo para México, pero estos convenios aparecen directamente aparte, como una unidad aparte, como un elemento aparte, aparte de las leyes, aparte de las normas. Entonces, esto forma parte de este marco jurídico pero aparece totalmente aparte dentro de la Unidad Nacional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
2. Política nacional en materia del sector;
3. Autoridades competentes. Están trabajando con ellos en la política nacional, desde luego ahora que ya se está generando el Plan Nacional de Desarrollo, o que ya se están dando pautas para que se establezca esta política en función de ese trabajo seguro;
4. Mecanismos de coordinación; e
5. Inspección y sanciones para el cumplimiento de las medidas de prevención, que es tal vez un punto débil que vamos a poder comentar dentro de lo que es la agenda hemisférica.

Dentro de los mecanismos de coordinación encontramos el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, en el que prácticamente todos tendrían voz. Además, tenemos la Secretaría de Salud. A pesar de que están los ministerios y prácticamente todos tienen que ver con la cuestión laboral o con la cuestión de salud, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social es la que tiene mayor fuerza para establecer acciones de coordinación.

También hay algunas recomendaciones prácticas que la OIT proporciona a algunos sectores de la actividad: trabajo forestal, construcción, minería, etc.

Pasando a las normas de la OIT. En los sectores específicos, tenemos como ejemplos:

- Seguridad y salud en la construcción: Convenio 167 y Recomendación 175;
- Seguridad y salud en la minería: Convenio 175 y Recomendación 183;
- Seguridad y salud en la agricultura: Convenio 184 y Recomendación 192;
- Con respecto a riesgos específicos, tenemos como ejemplos:
- Manejo de productos químicos, que es algo en lo que se ha trabajado mucho aquí en México: Convenio 170 y Recomendación 177;
- Asbestos: Convenio 162 y Recomendación 172. En México se está sustituyendo la industria de asbestos por la del polietileno. Actualmente se está trabajando y hay una transición muy fuerte en esta parte de la industria;
- Radiaciones ionizantes: Convenio 115 y Recomendación 114;
- Cáncer ocupacional: Convenio 139 y Recomendación 147.

Entre las normas de la OIT sobre medidas preventivas generales encontramos la prevención de accidentes mayores; el medio ambiente de trabajo y el trabajo nocturno.

En la parte de seguro de salud en el trabajo, hay mucha interrelación con los aspectos ambientales. Incluso hay algunos marcos legales normativos que tal vez podrían estar en la parte de seguridad de salud laboral, pero están en la parte ambiental. No están en la parte de seguridad de salud laboral porque dentro del marco jurídico laboral se consideran normas heterodoxas. Es decir que, si bien no fueron establecidas directamente para cuidar la parte laboral, como parte de su función entran a proteger la seguridad de salud de los trabajadores. Esto está en la Ley General de Protección del Medio Ambiente en la parte de manejo de materiales y residuos peligrosos, y en la parte de actividades ciertamente riesgosas.

En cuanto a categoría de trabajadores, también se trabaja mucho y hay muchos convenios en materia de trabajadores portuarios y cargadores de muebles; trabajos de menores y trabajadores jóvenes. Actualmente hay una serie de reuniones internacionales dedicadas a la regulación del trabajo infantil, que sabemos que en América Latina es un punto débil, el trabajo de mujeres, de gente de mar y pescadores, y de trabajadores migrantes. Desde el año pasado hay algunos convenios que se están acordando que tienen que ver con trabajadores portuarios y con trabajadores migrantes.

Dentro de los convenios y las recomendaciones, tenemos las normas de la OIT sobre inspección del trabajo, en la parte del Convenio 91 y recomendación 81 (1995), relativas a la agricultura, gente de mar, minería y transporte.

En las Normas Marco para la acción de la OIT en Seguridad de Salud en el Trabajo, hay una que es muy importante y que luego vamos a abordar, que ha sido tal vez la piedra angular para lo que sería el logro del trabajo seguro mediante el programa de trabajo que está desarrollando la OIT en México a través de estos esquemas de intervención en los que participan entidades públicas y privadas.

Dentro de las Normas Marco se incluyen las siguientes:

- Salud de los trabajadores: Convenio 155 y Recomendación 164;
- Servicios de salud en el trabajo: Convenio 161 y Recomendación 171;
- Protocolo (2002). Prestaciones en el caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- Lista de enfermedades profesionales: Recomendación 194, Convenio 121 y Recomendación 121.

Como mencionara, los Convenios 155 y 161 son aquellos que tal vez le han dado mayor vida a lo que es el Programa Trabajo Seguro, que es un buen ejemplo de un programa donde participan diferentes entidades reguladoras, empresas que tienen un accionar, empresas de clase mundial como lo es Volkswagen de México. En el marco del programa se proponen y establecen propuestas de convenios que pueden pasar a formar parte de lo que sería el marco jurídico nacional y las empresas proveedoras de Volkswagen tratan de mejorar sus estándares de seguridad en salud en el trabajo.

Esos convenios contemplan:

- Principios fundamentales que guían las políticas y los programas de acción;
- Medidas generales de prevención y protección;
- Aspectos organizativos, procedimientos para la aplicación de las medidas de prevención y protección; y
- Roles y responsabilidades de la autoridad competente, los empleadores y los trabajadores.

Otros ejemplos son el Convenio 187 y la Recomendación 197, que tratan sobre la promoción de los convenios de la OIT sobre seguridad de salud en el trabajo, y el Convenio 183 de Protección de la Maternidad, con una Recomendación 191.

Sobre los Convenios de la OIT sobre Condiciones de Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo, ratificados por México, hay 20 que están vigentes actualmente. Cuando se funda la Organización de las Naciones Unidas, la OIT fue la primera organización realmente especializada con la cual contó.

Algunos de estos convenios establecen como se pueden ir aplicando las medidas de seguridad de salud en las empresas. Resaltamos que los responsables de poner en práctica las medidas de prevención a nivel de la empresa son prácticamente todos sus integrantes: dirección (política), gerencia de recursos humanos, técnicos en seguridad e higiene, servicios de salud en el trabajo, técnicos responsables del sistema de gestión de seguridad de salud en el trabajo, comisiones de salud ocupacional (bipartitas: representantes de los trabajadores y representantes de los empleadores). Entre las normas establecidas por convenio y dirigidas directamente a las empresas, están las que establecen que los servicios de salud en el trabajo deben ser multidisciplinarios y contar con programas de prevención, asesoría, formación e información.

Para resumir, la OIT tiene varias maneras o estrategias con las cuales apoya este proceso de salud y seguridad para los trabajadores, que es el punto particular para el cual está trabajando. Uno de ellos se refiere a los programas que se pueden llevar a cabo a nivel local y también regional y mundial. Otra es la propuesta de estos convenios y recomendaciones que actúan como marco normativo que propone la OIT para que los países lo adopten.

Por otro lado, está la contribución a la agenda hemisférica en la que se proponen desafíos en materia de protección social: propuestas de políticas para los países de la región en materia de seguridad y salud en el trabajo. El documento completo se encuentra en la página de Internet de la OIT.

Los objetivos de esta propuesta para a la agenda hemisférica son:

- Enfatizar el papel de la salud y la vida en el trabajo como un elemento central del trabajo decente.
- Reducir el número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los sectores más peligrosos, haciendo énfasis en la minería, la agricultura y la construcción.
- Promover la extensión de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo a los trabajadores desprotegidos o vulnerables.
- Promover la salud y el bienestar de todos los trabajadores en cualquier ocupación.
- Intensificar la sensibilización en la región sobre las dimensiones y consecuencias de los accidentes y enfermedades de trabajo. Les aseguro que no es una tarea simple.

- Mejorar la capacidad de los Estados y actores sociales para diseñar y ejecutar políticas y programas eficaces de prevención de riesgos de trabajo.
- Demostrar que invertir en prevención contribuye a la productividad y a la competitividad de las empresas. Eso también ha resultado un poco complicado.

Ya que se habla de algunas prioridades, desde luego considero que la legislación aplicable en materia de seguridad de salud en el trabajo siempre se puede mejorar. La idea es que se pueda actualizar y fomentar la aplicación completa de la legislación en todos los sectores. Esto de entrada es un poco complicado con las estructuras que existen.

También resulta prioritaria el área de las políticas nacionales, a través de programas nacionales de trabajo seguro. Por lo pronto, aquí en México todavía se está en la etapa de establecimiento de este plan nacional completo, con una política completa integral en materia de trabajo seguro.

Además, es necesario un sistema nacional de información sobre seguridad de salud en el trabajo que, aunque ya existe en algunos lugares, no existe como sistema. De todos modos, hay maneras de obtener información acerca de lo que pasa.

Dentro del campo de acción a nivel de empresas en seguridad de salud en el trabajo encontramos que este Programa Trabajo Seguro, que ya vemos como se está desarrollando por lo menos en un sector, se puede generalizar a otros sectores.

También dentro de las acciones de la empresa, buscamos fortalecer competencias en las áreas de inspección del trabajo, empleadores y trabajadores en seguridad de salud en el trabajo, así como la extensión de la protección en materia de seguridad de salud en el trabajo.

Muchas gracias.