

Centrales Sindicales Andinas frente al TLC y a la Regulación Internacional en Salud Laboral



COMUNIDAD
ANDINA



COMITÉ SINDICAL ANDINO
DE SALUD LABORAL
Y MEDIO AMBIENTE - CCLA

INSTITUTO LABORAL ANDINO



NO AL TLC
O AL CAMBIO
LEY

Noviembre, 2006

**DOCUMENTO DE TRABAJO
N° 4**

**CENTRALES SINDICALES
ANDINAS FRENTE AL TLC Y A LA
REGULACIÓN INTERNACIONAL
EN SALUD LABORAL**

**COMUNIDAD
ANDINA**
CONSEJO CONSULTIVO
LABORAL ANDINO



Consejo Consultivo Laboral Andino



ILA
INSTITUTO
LABORAL ANDINO

Instituto Laboral Andino

CONSEJO CONSULTIVO LABORAL ANDINO (CCLA)

Presidente

César Lugo Rodas

Instituto Laboral Andino (ILA)

Director General

Carlos Ortiz Cornejo

Departamento de Salud Laboral y Medio Ambiente - ILA

Coordinadora

Estela Ospina Salinas

COMITÉ SINDICAL ANDINO DE SALUD LABORAL Y MEDIO AMBIENTE DEL CCLA

BOLIVIA

Central Obrera Boliviana (COB)

José García Herbas

Fredy Ramos

María Cristina Flores

Ramón Escobar

COLOMBIA

Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)

Iván Toro / Guillermo Obando Valencia

Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Fernando Morales

Confederación General de Trabajadores (CGT)

Nelson Palomino

ECUADOR

Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)

César López

Confederación de Trabajadores de Ecuador (CTE)

Eduardo Alcívar

Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT)

Washington Tufiño / Fernando Becerra

PERÚ

Confederación de Trabajadores del Perú (CTP)

Hualter Saavedra / Flor Gutti

Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT Perú)

Guillermo Onofre Valle / Lucas Achulla

© Instituto Laboral Andino (ILA)

Primera edición

1,000 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Documento elaborado por el Instituto Laboral Andino (ILA) con el aporte de las centrales sindicales que conforman el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), como actividad y fruto del proyecto “Fortalecimiento sindical desde la salud laboral y medio ambiente, en el marco de la integración de la Región Andina”. Con el aporte técnico del Dr. Juan Carlos Bossio R.

Dirección:

Av. Paseo de la República, No. 3832, Oficina 502, San Isidro, Lima 27-Perú.

Con la financiación de:

Fundación Paz y Solidaridad “Serafín Aliaga”, de Comisiones Obreras; Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), del Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

Producción gráfica: Dezain Grafic EIRL.

Corrección de estilo: Francesco Pini R.

Diseño gráfico: Rossana Villa.

Primera edición, noviembre 2006.

Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)
Joaquín Gutierrez

Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP)
Nestor Loayza

VENEZUELA
Confederación de Sindicatos Autónomos de Venezuela (CODESA)
Miriam Rodríguez

Confederación General de Trabajadores de Venezuela (CGT)
José Lasso / Miguel Angel Muñoz

Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)
Tito Blanco

Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV)
Ramón García Polanco / Carlos Urquía

Unión Nacional de Trabajadores (UNT)
José Mora / Juan Miguel Alvarez

Responsable:
Juan Carlos Bossio R. Socio Economista

CENTRALES SINDICALES ANDINAS FRENTE AL TLC Y A LA REGULACIÓN INTERNACIONAL EN SALUD LABORAL

ÍNDICE

RESUMEN	7
1. PRESENTACIÓN	7
1.1 La encuesta	8
1.2 Los responsables sindicales entrevistados	9
2. LA SALUD Y SEGURIDAD EN LOS PAÍSES ANDINOS Y SU ENTORNO	10
3. EL PAPEL INELUDIBLE LA OIT	15
3.1 Derechos fundamentales y salud y seguridad laborales	16
3.2 Los convenios específicos de la OIT	18
4. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	20
4.1 Política nacional, sistemas de gestión, servicios de salud	20
4.2 Alcances, y limitaciones y forma de superar estas últimas	22
4.3 La autoridad andina: el Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en e Trabajo (CAASST)	26
4.4 Utilización sindical de los instrumentos	27
4.5 Trabajadores independientes, micro-empresas, sector público	27
5. LOS APC-TLC DE LOS EEUU CON COLOMBIA Y CON PERÚ	30
5.1 Nuevos obstáculos al desarrollo sustentable	30
5.2 El entrampe de los APC-TLC	32
5.3 El peso de la historia	34
5.4 Ratificación y seguimiento de los convenios de la OIT	35
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40
6.1 Las encrucijadas de la CAN	40
6.2 Propuestas relevantes	41
BIBLIOGRAFÍA	43
SIGLAS UTILIZADAS	44

CENTRALES SINDICALES ANDINAS FRENTE AL TLC Y A LA REGULACIÓN INTERNACIONAL EN SALUD LABORAL

RESUMEN

Análisis de los resultados de una encuesta realizada por correo electrónico a dirigentes sindicales andinos responsables de la salud y la seguridad en el trabajo en sus respectivas organizaciones, acerca de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Comunidad Andina de Naciones relativas a este ámbito, así como sobre las disposiciones concernientes al mismo tema que se aplicarían en Colombia y el Perú, de aprobarse los acuerdos comerciales que estos países han negociado con los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU). Análisis de aspectos del mercado laboral y su relación con la protección de la salud y la seguridad en el trabajo. Conclusiones y recomendaciones. Cuadros, bibliografía, siglas utilizadas, índice.

1. PRESENTACIÓN

El texto que se expone a continuación sintetiza y analiza las respuestas de dirigentes sindicales andinos a un cuestionario destinado a conocer sus opiniones sobre la regulación internacional existente o prevista en materia de salud y seguridad en el trabajo. El cuestionario ha sido elaborado por el Instituto Laboral Andino (ILA), que lo ha aplicado a los responsables de este tema en las centrales y confederaciones sindicales que integran el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA). Realizar un trabajo seguro, es decir, actividades laborales sin riesgo no controlado de accidente o enfermedad profesional¹, es un derecho laboral fundamental. No ha sido reconocido como tal por la Declaración relativa a los principios y los derechos fundamentales en el trabajo adoptada por la OIT en 1998. Se espera, sin embargo, que su naturaleza esencial sea reconocida, y que un día cercano el derecho a un trabajo seguro sea incorporado a la mencionada declaración. Forma parte, en todo caso, del concepto de trabajo decente, la nueva propuesta central de la OIT, que es más amplia y agrega a las normas mencionadas otros derechos². Las actividades laborales son particularmente riesgosas en los países andinos, conforme se señala en la siguiente sección. Es posible que con el crecimiento de la actividad económica crezca el riesgo, sea por efecto de escala, sea porque la innovación tecnológica que se incorpora en su apoyo no está libre de amenazas ocupacionales, sea porque se busca aumentar la competitividad empresarial disminuyendo los costos de la seguridad y la salud en el trabajo. ¿Qué pasa en nuestros países? ¿Han sido ratificadas las normas internacionales necesarias? ¿Basta la regulación internacional? ¿Se pretende disminuir su impacto con propósitos espúreos destinados a mejorar la competitividad³? ¿Qué piensan los sindicatos al respecto?

¹ *Sea porque la actividad en sí no lo es y es realizada en condiciones de empleo y de trabajo que no la hacen riesgosa; sea porque a pesar de ser riesgosa, es realizada bajo normas precautorias que protegen del riesgo a la trabajadora o al trabajador. Estas pautas deben proteger igualmente a sus colegas, a sus familiares y a su entorno.*

² *Se considera que un trabajo es decente o digno cuando : a) Reconoce, promueve y aplica en el trabajo los derechos laborales fundamentales propugnados por la OIT; b) Genera ingresos capaces de satisfacer las necesidades básicas de quien lo ejerce; c) Proporciona a éste, condiciones generales de empleo (estabilidad relativa, claridad de la relación laboral) y de trabajo (en materia de duración y ordenamiento del tiempo de trabajo, organización del trabajo, disponibilidad de servicios sociales) y posibilidades de calificación profesional, así como una protección en materia de riesgos profesionales, en caso de desempleo, incluido el desempleo técnico, y de seguridad social; d) Posibilita y promueve la participación del trabajador en el diálogo social.*

³ *Las malas o mediocres condiciones de empleo y de medio ambiente de trabajo, al igual que la laxitud con respecto a la degradación del medio ambiente son mecanismos espúreos de competitividad. Desde inicios de la década del 80 Fernando Faynzlber había señalado y rechazado como anormales, destinados a incrementar artificialmente la competitividad, los bajos salarios, los subsidios y la desvalorización de la moneda nacional. (Suzigan y Fernandes, 2003)*

El informe comprende, en primer lugar, el resumen que encabeza el texto y esta presentación; y, luego, cinco capítulos. El primero de éstos presenta las respuestas dadas al cuestionario por los dirigentes sindicales entrevistados acerca de las interrogantes y las expectativas que suscita el papel de la OIT en materia de salud y seguridad en el trabajo. El segundo expone las respuestas relativas a los instrumentos de la Comunidad Andina de Naciones en esta materia. El tercero presenta sus apreciaciones sobre el Acuerdo de Promoción Comercial - Tratado de Libre Comercio (APC-TLC)⁴ en general y, en particular, sobre sus disposiciones relativas a salud y seguridad ocupacionales. El último capítulo esboza unas conclusiones y recomendaciones. El informe comprende igualmente seis cuadros, una breve bibliografía, la lista de siglas empleadas y el índice del texto.

Nuestra perspectiva son los derechos de las trabajadoras y de los trabajadores; y los derechos humanos en general. Su respeto es importante igualmente para las empresas, los gobiernos y los países en general. Un ejemplo ilustra su elevada significación. Se subraya frecuentemente el papel de la educación y de la formación profesional en la productividad y la competitividad de las empresas. Si las buenas intenciones en la materia son llevadas a la práctica, pero al mismo tiempo se omite el mejoramiento de las condiciones y el medio ambiente de trabajo, incluida la salud del trabajador en cuanto tal, éste, a pesar de sus mejores calificaciones, se expondrá a iguales riesgos. En esta perspectiva, ante el temor a un accidente o a una enfermedad profesional, los conocimientos que el trabajador ha adquirido servirán escasamente a los objetivos que los promovieron. Pueden perderse, incluso. Su frustración será considerable y podrá repercutir en su trabajo, en su salud y en su seguridad ocupacional, muy lamentablemente por cierto, en particular para él y sus familiares.

Se desea advertir que este texto no pretende constituir de manera alguna un diagnóstico siquiera parcial de la salud y la seguridad en el trabajo en los países andinos; ni una evaluación de las políticas diseñadas e implementadas en la materia; y tampoco un análisis del mercado de trabajo y sus repercusiones en la salud y la seguridad ocupacionales. Se limita a analizar las respuestas a un cuestionario. Las referencias a la salud y el trabajo en los mencionados países, así como a las políticas nacionales o sub-regionales, el mercado de trabajo, y la precariedad que éste expresa, tienen como únicas finalidades, por una parte, ilustrar el entorno en el cual viven y trabajan los encuestados; y, por otra parte, explicar aspectos del cuestionario, o introducir a la temática que éste indaga.

1.1 La encuesta

Fue realizada por correo electrónico. El Instituto Laboral Andino (ILA) aplicó un cuestionario, preparado expresamente, a 22 representantes de 16 centrales sindicales de los cinco países andinos, incluida Venezuela, pues las organizaciones de trabajadores de la CAN han decidido que deben seguir formando parte del ILA. Se recibieron respuestas de 10 centrales o confederaciones, que enuncian la opinión de 15, pues las 5 organizaciones venezolanas decidieron responder en una sola encuesta. Si se tiene en cuenta que el CCLA cuenta con 16 miembros, la representatividad de la encuesta, en términos de organizaciones de cúpula, es elevada.

El cuestionario comprende tres temas principales: los convenios fundamentales de la OIT en su relación con la salud y la seguridad en el trabajo; las disposiciones de la CAN en la misma materia; el APC-TLC en general y en lo relativo a las disposiciones que incorpora sobre salud y seguridad ocupacionales.

⁴ Los países negociaban un TLC. Días antes de la firma del acuerdo con el gobierno peruano, el gobierno americano cambió el título del texto, que en adelante se llamará Acuerdo de Promoción del Comercio. Las autoridades peruanas informaron el cambio el día que fue suscrito por representantes de ambos gobiernos. En adelante emplearemos las siglas APC-TLC para designarlo; salvo en las respuestas de los entrevistados.

1.2 Los responsables sindicales entrevistados

La encuesta fue diseñada y aplicada a responsables sindicales de la salud laboral en las centrales y confederaciones que forman parte del CCLA y del ILA. Unos pocos de los interpelados cumplían funciones afines. Conforman, en consecuencia, un colectivo de dirigentes directamente involucrados con la salud y la seguridad ocupacionales. En su mayor parte, participaban en las actividades relativas a este tema organizadas por el ILA. Subrayaremos, a este propósito, que casi todos ellos concurren en el Primer Seminario Regional Andino de Salud Laboral y Medio Ambiente, realizado en Lima a principios de 2005 y, más aún, son autores de los capítulos relativos a la salud laboral en sus respectivos países, discutidos en esa reunión e incluidos luego en la memoria de ésta⁵.

Por lo general, el mundo sindical es conocido por fuera, por sus planteamientos y la defensa de éstos, por su participación en instancias de diálogo y concertación social por sus manifestaciones públicas, y por las opiniones que suscita en otros colectivos sociales, principalmente en quienes dirigen el aparato administrativo del Estado o participan en su gestión, y en el empresariado, en la sociedad civil y en los medios universitarios. Se conoce menos, bastante menos, a los trabajadores sindicalizados (e igual se debe decir de sus trabajadores en general) y a los dirigentes de sus organizaciones, salvo aquellos entrevistados o mencionados por los medios de comunicación. A la encuesta han respondido 10 dirigentes sindicales (entre ellos una sola mujer), en su mayoría de alto nivel en sus organizaciones.

Se subraya asimismo que la mayor parte de los entrevistados son responsables de las actividades relativas a salud y seguridad en el trabajo en sus organizaciones sindicales. En menor medida ejercen funciones preventivas en este campo, en las empresas o entidades en las cuales trabajan. La diferencia puede explicarse sea por ejercer tales responsabilidades en organizaciones de cúpula (la pregunta no solicitó esclarecimientos al respecto), sea porque sus empresas no tienen estructuras preventivas, o porque quienes integran éstas forman parte del personal de confianza de la empresa. Por el contrario, sí existen en la mayor parte de las entidades públicas en las cuales trabajan los encuestados. La diferencia también se explica por el hecho que varios de ellos gozan de permiso sindical, e incluso no trabajan en empresa alguna. La mayor parte de aquellos que trabajan, y lo hacen por lo general en entidades públicas, consideran que la peligrosidad de las tareas que realizan es baja; en menor medida, media.

Las opiniones de los entrevistados expresan los planteamientos de sus organizaciones, sus prioridades y sus expectativas, las consideraciones que a su modo de ver deberían ser tomadas en cuenta por las regulaciones internacionales con miras a lograr la protección efectiva de la salud y la seguridad de los trabajadores y, por coincidencia o extensión, de sus familiares y de los vecinos de sus lugares de trabajo.

⁵ Véase ILA, 2005. Los mencionados capítulos describen la situación de la salud laboral en los países andinos y exponen las posiciones de sus organizaciones sindicales en la materia.

2. LA SALUD Y SEGURIDAD EN LOS PAÍSES ANDINOS Y SU ENTORNO

La encuesta se ha realizado en el marco de un entorno estructural y de un entorno coyuntural específicos. A falta de diagnósticos detallados y completos de las condiciones y medio ambiente de trabajo vigentes en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo andino, se recurre a dos indicadores importantes de situación: el primero es genérico, mientras que el segundo es específico de la salud laboral.

El Cuadro N° 1 muestra algunas de las características del empleo urbano en los países andinos. En promedio simple, el año 2005 algo menos de las dos terceras partes de los trabajadores se encontraban desocupados; laboraban en ocupaciones informales⁶.

En el primero de los casos, por lo general no tienen ingresos, ni gozan de prestaciones de la seguridad social. Los seguros de desempleo existentes en dos de los países otorgan prestaciones durante períodos bastante cortos y sólo a quienes han cotizado previamente durante períodos más amplios. Asimismo, las prestaciones del seguro social caducan al cabo de un tiempo si no se continúa cotizando. En el segundo de los casos, la desprotección y la precariedad son muy amplias, en particular entre los trabajadores independientes, quienes constituyen la mayor parte de la fuerza de trabajo de este sector. Ambas condiciones también están muy difundidas entre los asalariados informales. En su mayor parte trabajan sin protección social: no tienen contratos de trabajo reconocidos, no son miembros de algún sindicato ni gozan de la cobertura de la negociación colectiva, y de la inspección laboral, de la que son prácticamente excluidos, y en su mayor parte no están inscritos en la seguridad social.

El cuadro incluye información sobre la proporción de la fuerza de trabajo ocupada que dispone de cobertura de la seguridad social, sea en materia de salud o de pensiones, sea en ambas. El promedio para el conjunto de la fuerza de trabajo urbana, sea ésta formal o informal, sería bastante inferior, sin el concurso de Colombia⁷. Son necesarios algunos indicadores complementarios de la situación laboral en los países andinos. Las legislaciones de todos los países andinos señalan la obligatoriedad del contrato de trabajo. Las siguientes cifras muestran el escaso cumplimiento de esta disposición. Según el *Panorama Laboral 2003*, publicación anual de la OIT, en Bolivia, el 59,3% de los asalariados no tenían contrato de trabajo el año 2002; en Ecuador, el 50,7%, en 1998; en el Perú, el 74,1% en el 2000⁸. Un trabajador sin contrato tiene problemas específicos para hacer valer sus derechos, primero ante su empleador, y luego ante la justicia laboral. Existen medios para probar su relación de dependencia, pero el trámite es largo y costoso en relación con los ingresos de que dispone el trabajador. Esto aumenta su indefensión. La misma fuente señala asimismo el escaso número de asalariados titulares de contratos de duración indefinida (CDI): el 21% en Bolivia, el año 2002; el 39,5% en Ecuador, en 1998. Un CDI no aporta estabilidad absoluta, pero otorga ciertas garantías al trabajador y es imprescindible para su capacitación y formación así como para el desarrollo y la utilización de los conocimientos productivos del colectivo al cual pertenece y consecuentemente para el mejoramiento de la productividad en la empresa donde labora. Es fundamental en la capacitación y, generalmente, también en la práctica del control de riesgos ocupacionales.

⁶ La cifra del sector informal del cuadro se refiere a la fuerza de trabajo ocupada. Representa aproximadamente 51.3% de la fuerza de trabajo total.

⁷ Las cifras relativas a este país incluyen el seguro subsidiado, cuyas prestaciones son bastante inferiores a aquellas que perciben quienes están inscritos en el régimen normal.

⁸ OIT *Panorama Laboral*, 2004.

Cuadro N° 1
Países Andinos:
Desempleo, precariedad laboral urbana y competitividad
(2005)

País	% de la PEA u ocupación				PIB habitante 2002 US\$ 1995	Competitividad Ubicación detrás de Chile en la clasificación mundial de WEF, 2006
	Desempleo % PEA	Sector Informal % Ocupación	Cobertura Seguridad Social % Ocupación	Salario mínimo 2002 US\$		
Bolivia	9.2 ¹	67,1 ²	n.d	60,0	938	74
Colombia	13,9	58,8	79,8	123,4	2.277	31
Ecuador	10,7	57,8	31,7	128,0	1.776	60
Perú	9,6	54,9	33,0	116,6	2.376	50
Venezuela	12,3	50,0	n.d	230,8	2.796	57
Países Andinos	11,1	57,7	66,3		2032.6	
América Latina	9,6	48,5	58,9			

1) 2003.

2) 2002.

Fuentes

OIT Panorama Laboral, 2006.

CEPAL Panorama Social, 2002-2003.

World Economic Forum, 2006-2007.

El **Cuadro N° 2** reproduce las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre los accidentes laborales, incluidos aquellos mortales, y las enfermedades mortales ocasionadas por el trabajo en los cinco países andinos en el año 2001. Permite subrayar la importancia de los siniestros laborales que ocasionan 3 o más días de incapacidad: 1 de cada 7 trabajadores habrían sufrido ese año tales accidentes. Asimismo, algo más de 30.000 trabajadores fallecieron por accidente o enfermedad laboral. Son cifras impresionantes. Sus índices de incidencia son muy elevados: 139 y 0,20 por mil respectivamente. Las pérdidas humanas y económicas que han ocasionado los accidentes y las enfermedades laborales en estos países son muy considerables. Por otro lado, el único país que comunica a la OIT los accidentes que causan incapacidad temporal y los que son fatales es Venezuela. Es probablemente un indicador de las obligaciones que comporta la suscripción del Convenio N° 155 de esta organización⁹. Asimismo, frente al escaso interés de los gobiernos en investigar debidamente y en comunicar sus siniestros laborales, debemos preguntarnos si los motiva la posibilidad de encubrirlos. Las estimaciones de la OIT son, sin embargo, bastante mayores que las comunicadas por Venezuela. Los cálculos de la OIT expresan una accidentalidad y una mortalidad laboral muy elevadas en los cinco países; y, consecuentemente, condiciones y medio ambiente de trabajo bastante mediocres. Pero esos cálculos no abarcan algunas estimaciones importantes, como

⁹ Venezuela, sin embargo no ha ratificado el Protocolo de 2002 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, promulgado en 1981.

es el caso de los accidentes menores y de los accidentes y las enfermedades que inhabilitan laboralmente, así como los efectos de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo en las familias de los trabajadores y en sus colectividades. Muy probablemente agravarían el panorama.

Por lo que se sabe, los gobiernos no han reaccionado frente a la publicación, de esas estimaciones por parte de la OIT, como tampoco frente a la grave situación que ellas expresan. Posteriormente algunos países podrían haberlo hecho de manera implícita, aunque insuficiente, al reformar su legislación¹⁰ o, para ser más específicos, al reglamentarla¹¹. Frente a tal situación, se requieren políticas preventivas consistentes y de envergadura suficiente; las mismas que podrían resultar estériles, independientemente de su contenido, si no se transforman positivamente las estructuras socioeconómicas de los países. En todo caso, las estimaciones de la OIT son elementos a considerar en los diagnósticos nacionales y sub-regionales de la salud y la seguridad en el trabajo anunciados varias veces por el Comité Andino de Autoridades del Seguridad y Salud en el Trabajo (CAASST) de la CAN.

Por otro lado, debe subrayarse el desconocimiento de las tendencias. En los últimos 4 años las economías andinas han crecido sustancialmente. Sin embargo, las condiciones de empleo y las condiciones y medio ambiente de trabajo siguen siendo las mismas o han mejorado escasamente. En consecuencia, es muy probable que la rápida expansión económica señalada haya dado lugar a una accidentalidad mayor, en términos tanto absolutos como relativos. El año en el que tuvieron lugar las estimaciones, el crecimiento promedio de las economías andinas fue reducido, negativo en términos de la producción por habitante (PIB).

Cabe subrayar asimismo la escasa protección brindada al trabajador que se accidenta o enferma, mediante seguros de riesgos. La cobertura de los sistemas existentes es abordada en otro capítulo. Un apropiado seguro de riesgos ocupacionales debe comprender tanto la indemnización apropiada del daño, en particular cuando invalida o es fatal, como la rehabilitación del accidentado. Asimismo, debe preverse su reinserción laboral.

¹⁰ *La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Lopcymat) venezolana es una disposición muy avanzada. Fue reformada en el año 2005. Se espera que sea implementada efectivamente.*

¹¹ *Perú adoptó en 2005 un reglamento relativamente avanzado que se aplica a todo trabajador bajo el régimen laboral de la actividad privada. Se focaliza en las empresas de 25 o más trabajadores aunque prevé diversas disposiciones para las empresas de menor dimensión e incluso para trabajadores independientes. El seguimiento de su aplicación en estos dos estratos será harto complicado. Desconocemos cómo prepara el Ministerio de Trabajo su implementación. El reglamento no considera a las trabajadoras y los trabajadores del hogar.*

Cuadro N° 2
Países Andinos:
Accidentes y muertes laborales comunicadas a la OIT y estimadas por la OIT, 2001¹
(2005)

País/ Regiones	PEA ocupada (miles)	Comunicados a OIT		Estimados de OIT		
		Accidente Fatales	Accidentes causan más de 3 días de incapacidad	Accidentes causan más de 3 días de incapacidad	Accidentes Fatales	Accidentes fatales/Muertes laborales
Bolivia	2.096,0			358.786	470	1.651
Colombia	16.497,6			2.595,107	3.400	12.696
Ecuador	3.673,2			579.428	759	2.829
Perú	7.619,9			1.194,207	1.565	2.829
Venezuela	9.404,6			1.323, 905	1.735	7.033
Países Andinos	39.291,3	45	3,163	5.472,005	7.929	30.067
América Latina	192.033,8			30.046,941	39.372	147.567

Notas: 1. La metodología utilizada en las estimaciones es presentada en Takala, 2005. No expresamos apreciación alguna al respecto. Nos limitamos a reproducir las cifras y a calcular dos indicadores esperando que los países andinos reaccionen. La población económicamente activa peruana consignada en la fuente original, que no publicamos, y en la que se basa muy probablemente el estimado de ocupados en este país, es un 30% inferior a la estimada por la CEPAL para el año 2000.

Fuente: Takala, 2005. Los datos que utiliza son reproducidos en: OIT (2006). Seguridad y salud en el trabajo. Perfiles nacionales, Ginebra, OIT.

En los últimos años, profesionales de la salud y la seguridad en el trabajo, o, en términos más amplios, de las condiciones y medio ambiente laborales, han llevado a cabo importantes iniciativas organizativas, programas de capacitación y formación en sus profesiones, actividades de información, y actividades prácticas múltiples, con mucho esfuerzo y sin duda con éxito. Las carreras universitarias en la materia se desarrollan al igual que la investigación. En un párrafo precedente se ha señalado la promulgación de nuevas y más avanzadas disposiciones legales. Algunas administraciones del trabajo realizan con mayor énfasis actividades de inspección que comprenden la salud y la seguridad en el trabajo. Los problemas subsistentes son, no obstante, numerosos y muy significativos.

Cabe preguntarse cuál es el papel del sistema de normas internacionales. Los países andinos han ratificado la totalidad de los convenios internacionales del trabajo comprendidos en la Declaración sobre los principios y los derechos fundamentales, adoptada por la OIT en 1998. Lo han hecho, la mayor parte de las veces, hace varias décadas. Se encuentran formalmente en regla con la mencionada Declaración, si se tiene en cuenta la ratificación de los mencionados. Sin embargo, la situación laboral muestra las dificultades considerables que afronta necesariamente la aplicación, en estos países, de estos convenios¹².

¹² Martínez y Vega, (2001), señalan algunos de los principales problemas que se afrontan en materia de libertad sindical, la cual es fundamental para el diálogo social y, en términos más generales, para la acción sindical. Cortés Carcelén, (2005), analiza la aplicación de los mencionados principios en el Perú.

La enorme carencia de empleos de calidad o de trabajo decente, si se quiere, reprime necesariamente la sindicación y la negociación colectiva; las cuales, por otro lado, están sometidas a reglas de dimensión empresarial mínima, al alcance solamente de una parte minoritaria de la población ocupada. Quienes son empleados por empresas que cumplen tales requisitos temen necesariamente la reacción de su empleador, su venganza. La cual puede ser sutil o abierta, incluso violenta. Las quejas acerca del incumplimiento de la legislación y sobre los abusos de las empresas son muy numerosas y muchas veces graves. Situaciones extremas han sido señaladas al menos en dos países: Colombia, durante un período prolongado; y Perú, durante la dictadura aparentemente legal del Presidente Alberto Fujimori. Algunos aspectos de la situación laboral han mejorado en ambos países en los últimos años, y en ello la OIT ha jugado un papel importante. Esas mejoras no habrían sido posibles sin la intervención de los órganos de control de la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y el Comité de Libertad Sindical (CLS)¹³.

A este propósito conviene subrayar que el área andina es aquella que más quejas por país ha presentado al CLS en la región americana: 32,4, entre 1990 y 2006¹⁴; y la segunda en hacerlo si se considera a los grupos de países: 28,5%. Durante los años 1951 a 2006, Colombia presentó 116 quejas al Comité de Libertad Sindical; y, Perú, 107. Estas cifras representan el 88,1% de las 353 quejas presentadas por los países andinos a este órgano de control durante los años mencionados¹⁵. En materia de salud laboral, no existe prácticamente un seguimiento por parte de los órganos de control de la OIT, dada la escasa ratificación de los convenios pertinentes. Este tema es abordado en un capítulo posterior.

La referencia a estos dos países expresa dos aspectos importantes de la presencia de la OIT en los países andinos. En Colombia han sido evidentes una fuerte degradación del mercado de trabajo y un amplio incumplimiento de las normas laborales, así como agresiones múltiples a los trabajadores y a los dirigentes sindicales. Son muy numerosos aquellos que han sido asesinados o incapacitados físicamente por la violencia, en particular de las organizaciones para-militares, cuya relación con el gobierno ha sido denunciada internacionalmente.

El Director General de la OIT nombró en el 2000 a un representante especial encargado de tratar las quejas relativas a la inobservancia por este país de sus obligaciones en materia de libertad sindical y de protección de los derechos de sindicación y de negociación colectiva. El año siguiente fue decidido el inicio de un programa de cooperación técnica destinado a abordar estos temas. La situación sigue siendo muy grave. No obstante, en los últimos años ha disminuido el número de agresiones a los dirigentes sindicales y a los trabajadores organizados¹⁶. La presencia de la OIT ha jugado un papel en esta inflexión. En el Perú, la dictadura de Alberto Fujimori liberalizó a ultranza la economía y la relación laboral. La privatización de la mayor parte de las empresas para-estatales y la reducción sensible del aparato administrativo del Estado incrementaron significativamente el desempleo. El despido de trabajadores alcanzó grados muy elevados.

¹³ <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm> permite conocer, sobre cada país, los documentos presentados públicamente a ambos órganos, así como los dictámenes de éstos.

¹⁴ 29,4 los países del Cono Sur, incluido Chile ; 24,7 los países del istmo centroamericano y México.

¹⁵ Similares apreciaciones formula Vega Ruiz, (2004, a). Nos preguntamos sin embargo cuál sería la cifra si los trabajadores informales, y en particular aquellos que se hallan en una relación laboral dependiente, pudieran presentar quejas a la OIT, o lo hicieran por intermedio de las organizaciones sindicales.

¹⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 2006, Actas Provisionales, Nonagésima reunión, Ginebra, <http://www.oit.org/public/spanish/standards/reim/ilc/ilc95/pdf/pr-1.pdf>

La exposición de los representantes de las organizaciones de trabajadores colombianos en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) ayuda a comprender los componentes de una situación laboral de excepción a la norma: « Los miembros trabajadores indicaron que en Colombia cerca del 5 por ciento de la población activa está actualmente afiliada a un sindicato y que menos del 1 por ciento de la misma está protegida por un convenio colectivo. Situaciones como ésta son el resultado de leyes, medidas y prácticas hostiles al derecho de sindicación. Los porcentajes señalados han caído vertiginosamente en años recientes, por los siguientes motivos: en primer lugar, las garantías legales que permiten el ejercicio de la libertad sindical y de la negociación colectiva no se armonizan aún con las disposiciones del Convenio núm. 87, tal como la Comisión de Expertos lo ha señalado con frecuencia; en segundo lugar, las decisiones de los tres poderes no tienen en cuenta las disposiciones del convenio en cuestión. Por último, en la práctica, un conjunto de factores hace que sea tremendamente difícil aplicar el Convenio »¹⁷.

En relación con Perú, la historia no ha terminado. La CEAR solicitó a su gobierno, en la CIT del año pasado, que informe sobre la sumisión al Congreso de la República de los instrumentos adoptados en las 84.^a, 88.^a, 89.^a, 90.^a, 91.^a y 92.^a reuniones de la Conferencia. Es un viejo reclamo. Las recomendaciones hechas por la OIT para enmendar el perjuicio ocasionado a los derechos de los trabajadores no han sido adoptadas definitivamente por el Estado peruano. La aprobación por su Congreso de la nueva Ley General de Trabajo haría eco de tales recomendaciones¹⁸. Sin embargo, es difícil que el gobierno la promulgue.

3. EL PAPEL INELUDIBLE LA OIT

¿Cuál es el papel de la Organización Internacional del Trabajo en la regulación de la globalización y la integración? Siendo un organismo multilateral, más aún, tripartito, porque sus decisiones son tomadas conjuntamente por sus tres mandantes (gobiernos, organizaciones de empleadores, y organizaciones de trabajadores), su rol debería ser de primer orden en ambos procesos. No sólo es el organismo internacional más antiguo, sino que es aquel que más normas internacionales ha producido: ha promulgado 187 convenios y un número más de recomendaciones internacionales. En 1998 adoptó su «*Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*». La ratificación de sus 8 convenios de referencia por un número significativo y creciente de países expresa el compromiso de la mayor parte de los gobiernos, así como de las organizaciones de empleadores y el conjunto de las organizaciones de trabajadores, de respetar y defender los valores humanos fundamentales en el mundo laboral. Asimismo, cada vez son más los gobiernos y los organismos regionales e internacionales que se declaran a favor de la promoción del trabajo decente, la nueva propuesta fundamental de la OIT.

El último en data es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Debemos preguntarnos, sin embargo, cuánto se ha avanzado efectivamente en el plano mundial en la aplicación de sus normas y en la construcción de su nueva propuesta. Entre otras razones, porque la ratificación de una norma no implica necesariamente su aplicación efectiva, incluso cuando expresa un derecho fundamental. En una economía gobernada por el mercado, la tergiversación, de parte del poder económico, de las regulaciones y de las propuestas laborales avanzadas es cada vez mayor. Sin embargo, la multiplicación de las adhesiones y de las declaraciones suscita cuando menos expectativas, ilusiones, esperanzas. Por otro lado, el respeto de los derechos laborales debe ser apreciado como una inversión reproductiva, fuente de productividad y competitividad, y no simplemente como un costo¹⁹.

¹⁷ CIT: Observación individual sobre el Convenio núm. 87, Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948 Colombia (ratificación: 1976) Publicación: 2005 <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm>

¹⁸ Ha sido aprobada por la Comisión de Trabajo del Congreso. La Ministra del ramo ha declarado que es una decisión incoherente y que la LGT difícilmente podrá aplicarse.

¹⁹ Sengenberger, (2004), señala la existencia de un círculo virtuoso de las normas internacionales del trabajo y el progreso económico y social. He expresado planteamientos similares en términos de « salarios y condiciones laborales de eficiencia » en Bossio (2002, a). Martínez y Vega, (2001), subrayan el carácter ideológico de las apreciaciones de quienes consideran que la libertad sindical y otros derechos fundamentales en el trabajo constituyen un « contravalor » económico.

El principal organismo regulador de la globalización neoliberal, la Organización Mundial de Comercio, se ha pronunciado a favor de los derechos fundamentales en el trabajo en tres conferencias ministeriales, pero no ha precisado qué hará para que sean respetados efectivamente. Su Conferencia de Singapur, realizada en 1996, rechazó la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convino que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. La siguiente conferencia ministerial de esta organización, celebrada en Seattle en 1999, fracasó justamente por el deseo del Presidente Clinton y (en mayor medida) de su segundo, Al Gore, de incorporar estándares ambientales y laborales en el comercio internacional²⁰. El espíritu de Singapur reina después absolutamente en la OMC. Extrañamente, la Declaración de la OIT sobre los principios y los derechos fundamentales en el trabajo incluye un párrafo bastante similar. Aunque hemos indagado al respecto desconocemos los esfuerzos que pudiera haber realizado la OIT para establecer relaciones estrechas con la OMC, para intentar regular temas de interés común. Hasta el momento la OMC no se ha pronunciado sobre el trabajo decente. La OIT, por su parte, no ha emitido opinión sobre las limitaciones severas que el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) y el **Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)**, suscritos en el marco GATT, hoy OMC, imponen a su principal propuesta, el trabajo decente.

3.1 Derechos fundamentales y salud y seguridad laborales

Otra de las interrogantes es la relación existente entre, por una parte, los derechos fundamentales en el trabajo; y, por la otra, la salud y la seguridad en el trabajo. Es una relación múltiple. Si los primeros constituyen la variable independiente de la ecuación, es evidente que su goce puede contribuir decididamente al mejoramiento de la otra variable, que para el caso consideraremos dependiente. Una fuerte sindicación, por ejemplo, puede favorecer la adopción de disposiciones legales destinadas a prevenir y controlar los riesgos ocupacionales y a lograr un mejor cumplimiento de las mismas. Por otro lado, los sindicatos tendrán mayor capacidad para obtener la inclusión, en la negociación colectiva, de cláusulas destinadas al mejoramiento de las condiciones generales de trabajo (tiempo de trabajo, organización del trabajo, información de los trabajadores, servicios sociales), cuya influencia sobre el riesgo ocupacional es importante. O para que la negociación comprenda disposiciones relativas a la prevención y el control de los riesgos mencionados; y para obtener la participación electiva de los trabajadores, incluso de representantes sindicales, en los comités empresariales encargados de tales objetivos. También puede jugar unos papeles importantes en relación con los derechos de las trabajadoras, en particular de las gestantes, al trabajo seguro. En general, el trabajador estará más protegido y se sentirá así. En síntesis, podrá afrontar en mejores condiciones la amenaza de abuso e incluso rechazar tareas para las que no está formado o que son contrarias a su condición física; informar o denunciar los riesgos de accidente y enfermedad; y tomar iniciativas en caso de peligro inminente. ¿Qué piensan los dirigentes sindicales entrevistados al respecto? Sus respuestas son muy interesantes. Reproducimos algunas de ellas.

« Lo deseable sería que cada país establezca sus políticas nacionales adecuándolas a sus características propias, teniendo como base los 8 convenios fundamentales de la OIT. Por supuesto, su incumplimiento afecta la seguridad y salud de las trabajadoras y de los trabajadores, porque permite el abuso de las patronas y de los patronos en cuanto a las condiciones de trabajo, la dotación de implementos de auto-protección y la formación con el fin de lograr una cultura de prevención ».

« Su (incumplimiento) sí afecta (a la salud y la seguridad en el trabajo). Redunda en la cantidad de accidentes ».

²⁰ Es un tema bastante marginado actualmente. Sin embargo, recientemente Segolène Royal, la candidata socialista a la elección de Presidente de Francia, se ha pronunciado a favor de ambos estándares internacionales.

SUB-REGISTRO DE ACCIDENTES

Las estimaciones de la OIT sugieren que el sub-registro de los accidentes profesionales es considerable en los países andinos.

El transporte de trabajadores del yacimiento minero Uchucchacua ocasionó hace unos meses la muerte de 31 trabajadores y el accidente grave de 16. La primera de estas cifras incrementa en 47% el número de accidentes fatales en la minería peruana registrados por el Ministerio de Energía y Minas en el 2006. No tiene en cuenta a aquellos trabajadores en estado grave que pueden haber fallecido después. Se desconoce el número de accidentes fatales o graves en el recorrido o trayecto entre la vivienda y el lugar de trabajo en la minería peruana. Al parecer es importante y está relacionado con el desplazamiento que deben hacer los trabajadores entre el campamento, donde no existen las habitaciones necesarias, y sus residencias. Con frecuencia estos viajes se realizan en medios de transporte inadecuados y por carreteras riesgosas. La legislación peruana no los considera accidentes laborales. Por otro lado, el sub-registro de accidentes mortales puede ser importante en la minería artesanal y en la pequeña minería. La mediana y la gran minería del Perú son actividades modernas y por eso se supone que su gestión de la salud y la seguridad laboral es la más avanzada del país. Sin embargo, ellas sub-contratan a la mayor parte de su fuerza de trabajo. Wilfredo Ardito; en «*Los peligros de ser minero*», («La Insignia», agosto de 2005), subraya los riesgos que corre quien trabaja para una empresa sub-contratista en la mediana minería.

Recientemente la Dirección de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social de Colombia informó que durante el primer trimestre de 2006 ocurrieron en el país 68.772 accidentes de trabajo, 221 de los cuales fueron fatales. Esto quiere decir que diariamente mueren dos personas y se accidentan 764 por causa de su actividad laboral.

Por lo general se contabilizan sólo los accidentes comunicados por las empresas. No es usual que sean comunicados por las pequeñas y medianas empresas. Las micro-empresas informales no lo hacen, salvo excepción. No se realiza seguimiento de los accidentes sufridos por trabajadores independientes informales o por trabajadores del hogar.

Por otra parte, aquel de las enfermedades profesionales es particularmente difícil y la información existente es muy incipiente.

El registro de accidentes y enfermedades profesionales ayuda a la toma de conciencia del problema; al conocimiento de sus causas; al diseño y puesta en marcha de políticas preventivas en la materia; a la evaluación permanente de éstas. Las organizaciones sindicales pueden pedir a la administración laboral de sus respectivos países que informen en qué estado se encuentran sus registros y cuál es la metodología que siguen. Asimismo, pueden crear y tener al día sus propios registros, sea de trabajadores afiliados, sea del conjunto de los trabajadores de su sector. La Federación de Trabajadores en Construcción Civil de Perú ha abierto un registro de los accidentes ocurridos en su sector en su país. Es un ejemplo a seguir. Una de las fuentes a considerar es el registro de la morgue. Permite apreciar con mayor precisión los decesos ocasionados por accidentes laborales.

«Afecta mucho. A pesar de haberlos ratificado, los gobiernos no obligan a que se les respete; y los respetan los empresarios mucho menos».

«Sí, efectivamente, afecta en especial al derecho de asociación y, para el sector público, el derecho de negociación colectiva».

«(En mi país) la mayoría de los derechos reconocidos por la OIT no se cumplen, aunque hayan sido integrados a su legislación. La seguridad y la salud de los trabajadores se han deteriorado seriamente por esta actitud del gobierno y de los empresarios».

«Sí afecta. (Mi país) está obligado a cumplir con los convenios. No necesariamente los cumple. Dependerá de la actitud política de los gobiernos de turno que con diferentes maniobras y medidas incumplen inclusive usando una legislación contraria a los trabajadores. Es así que no existe prácticamente negociación por rama de actividad».

«Afecta efectivamente a los trabajadores en los diversos sectores como a su salud; en particular cuando no gozan de condiciones mínimas de salud y seguridad en el trabajo, en la minería, los textiles y la metal-mecánica, así como en el trabajo informal, como es el caso de los estibadores que trabajan en deplorables condiciones y que deben cargar más de 150 kilos».

Conforme puede apreciarse, es opinión generalizada que el incumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT afecta a la salud y la seguridad de los trabajadores. Para evitarlo, uno de los entrevistados postula «un proceso de mejoramiento en la calidad de vida y defensa de los derechos laborales para optimizar el recurso humano en la producción, pero bajo principios de seguridad social». Los dirigentes interpelados piensan, asimismo, que el cumplimiento de los mencionados convenios es muy escaso en los países andinos, a pesar de haber sido ratificados por los gobiernos de los cinco países. Se piensa que ello se debe principalmente a las políticas laborales adoptadas por los diferentes gobiernos; pero, también, a razones institucionales, como en el caso de la amplia carencia de negociación por rama de actividad. Aunque la relación generalmente es directa («redunda en la cantidad de accidentes»), algunos estiman que las repercusiones de su incumplimiento en la salud y la seguridad son indirectas, al desfavorecer el derecho de asociación y el derecho a la negociación colectiva. Asimismo es generalizada la opinión que debe cambiar la política, pues es ésta la causa principal del incumplimiento de las leyes.

3.2 Los convenios específicos de la OIT

Los dos convenios principales de la OIT en materia de seguridad y salud laboral son, en primer lugar, el Convenio N° 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, adoptado en 1981, al que se agrega un Protocolo establecido en 1992; y, el Convenio N° 161 relativo a los Servicios de Salud en el Trabajo, adoptado en 1985. De los países andinos solamente Venezuela ha ratificado el primero de estos convenios y Colombia el segundo. Con posterioridad la OIT ha adoptado otros convenios sobre seguridad y salud laboral, varios de los cuales son muy importantes en general; además de otros en relación con la estructura productiva y del empleo de estos países. Tales convenios son: el Convenio N° 162 sobre el asbesto, (1986); el Convenio N° 167 sobre seguridad y salud en la construcción, (1988); el Convenio N° 170 sobre los productos químicos, (1990); el Convenio N° 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, (1993); el Convenio N° 176 sobre seguridad y salud en las minas, (1995); el Convenio N° 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, (2001); el Convenio N° 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, (2006).

El cuadro adjunto muestra el escaso interés de los países andinos en estos convenios; lo cual probablemente expresa asimismo su desinterés en las correspondientes recomendaciones. Estas últimas, aunque no son vinculantes, pueden ser más amplias que los convenios y sugerir el otorgamiento de derechos complementarios y también mayores responsabilidades a los

trabajadores, en los campos de que se trate. La aplicación de un convenio genera costos, pero sus beneficios generalmente son mayores. Los convenios relativos a salud y seguridad laborales comprenden disposiciones cuya implementación impide o limita los daños graves de los trabajadores en caso de accidente o enfermedad profesional, lo cual usualmente tiene efectos beneficiosos similares en los costos de producción de las empresas. Consiguientemente, sus principios son muy útiles para el desarrollo de programas destinados al mejoramiento de la productividad y la competitividad empresariales. Asimismo, hacen más fluidas y conviviales las relaciones de trabajo y mejoran la imagen de la empresa y por tanto del país.

Es difícil comprender, por ello, su escasa ratificación por los países andinos. La matriz de ratificaciones de la sub-región se encuentra prácticamente vacía. De los 50 casilleros posibles (excluimos del ejercicio el Convenio N° 187, por haber sido adoptado muy recientemente) sólo se han llenado 7.

En la encuesta, los dirigentes sindicales fueron invitados a expresar su opinión sobre la conveniencia de ratificar los dos primeros convenios, desde la perspectiva de su protección del riesgo ocupacional. La pregunta fue orientada mediante el enunciado de seis razones a las que se agregó una opción abierta. La mayor parte de los interrogados coincidieron en que sería benéfico ratificarlos, al responder afirmativamente a las razones sugeridas, expresando las razones que sustentaban su posición. En otros casos, calificaron con números elevados (5 a 7) cada una de las mencionadas razones. En un solo caso expresaron cuáles eran sus razones prioritarias siguiendo una escala de 1 a 7, de mayor a menor importancia. La razón adicional no mereció respuesta.

Algunas de las razones subrayadas en mayor medida fueron las siguientes:

«Los países deberán establecer y poner en práctica políticas nacionales en la materia».

«La legislación nacional tendría que adecuarse a las disposiciones establecidas en dichos convenios y en el mencionado protocolo; y, al hacerlo, ganaría nivel».

«La OIT estaría especialmente comprometida en prestar asistencia técnica al país y a sus organizaciones sindicales con miras a la mejor aplicación de estas disposiciones».

«Los sindicatos podrán presentar quejas ante la OIT cuando exista incompatibilidad entre la legislación nacional y los mencionados convenios y el citado protocolo, o cuando se incumpla la legislación exigida por su ratificación».

En general, los entrevistados otorgan prioridad a las políticas nacionales, algo menos a la legislación -se duda mucho de su aplicación-, y no son insensibles a la asistencia técnica de la OIT y menos aún a la posibilidad de presentar quejas a esta organización. Cabe recordar que las quejas de los sindicatos de los países que no han ratificado estos convenios pueden ser canalizadas en sus reclamos sobre los convenios fundamentales.

4. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

4.1 Política nacional, sistemas de gestión, servicios de salud

La Decisión 584, que establece el Instrumento Andino de Seguridad Salud en el Trabajo, así como la Resolución 957, que lo reglamenta, son dos ejemplos muy positivos de las políticas que pueden (y, deben) ser adoptadas por la CAN. La Decisión 584 fue concebida prácticamente al mismo tiempo que la Decisión 583, que promulgó en el 2003 el Instrumento Andino de Migración Laboral, y la Decisión 545, que creó en el 2004 el Instrumento Andino de Seguridad Social, instrumentos que aún no han sido reglamentados, debido a lo cual no se aplican todavía²¹. Los tres instrumentos conforman o conformarán efectivamente, cuando se complete la reglamentación de las dos últimas decisiones, el esquema básico de la política sociolaboral de la integración andina.

De las disposiciones que establece el primero de estos instrumentos, subrayaremos la obligación de los países miembros de implementar o perfeccionar, de forma tripartita, sus sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, y de poner en práctica y revisar periódicamente su política nacional de mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Por otro lado, dispone el establecimiento de Servicios de Salud en el Trabajo (SST), encargados de asesorar en materia de prevención de riesgos a las empresas, en estas u otras entidades²². Asimismo, establece el carácter bipartito y paritario de los Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo (CSST) existentes en las empresas y llama a los empleadores a propiciar la participación de los trabajadores en esos comités, en la elaboración y ejecución del plan integral de prevención de riesgos de la empresa de que se trate.

El Reglamento precisa las funciones de los CSST. Asimismo, establece la responsabilidad de las empresas en caso de sub-contratación u otras modalidades de intermediación laboral. Sin embargo matiza la Decisión en varios aspectos importantes. Así como las dimensiones de las empresas en las cuales los CSST serán obligatorios. En las otras empresas, se nominarán delegados. No se prevé la posibilidad de CSTT mancomunados.

Aun con tales matices, se trata de pasos muy importantes. Su adopción es reciente (mayo de 2004 y septiembre de 2005, respectivamente) y mal podríamos esperar, y menos aún exigir, su plena implementación. Pero es conveniente disponer de información sobre la marcha de tal implementación y acerca de lo que piensan los trabajadores y sus organizaciones al respecto.

Se preguntó, por ello, cuál era su opinión acerca de las políticas establecidas en su país en este campo; así como acerca de la participación de su organización y, en general, de las organizaciones sindicales de su país en la elaboración, implementación y evaluación de esas políticas.

Sus respuestas han sido variadas, pero significativas:

«La legislación de mi país es la más avanzada y completa de los países andinos en materia de seguridad y salud en el trabajo. La Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (LOPCYMAT) fue promulgada en 1986 y reformada en el 2005. Actualmente se está elaborando su reglamento con participación tripartita de todos los entes involucrados; entre ellos, de las cinco centrales sindicales. El Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales

²¹ El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la CAN anunció en octubre de 2006 que los Reglamentos de estas dos Decisiones serían aprobados en pocas semanas, a fines del año pasado. Aún no lo han sido.

²² La definición de STT adoptada en inciso I del artículo 1 de la Decisión es ampliada en el artículo 5; lo cual es materia de confusión. La redacción de este último es adoptada en la Reglamentación.

(INPSASEL) coordina el proceso de discusión, además de realizar una amplia consulta a la cual se propone incorporar a los sindicatos de base. Este instituto, cuya creación fue contemplada por la Ley de 1986, se puso realmente en funcionamiento en el 2002 y ha constituido una base fundamental para el inicio del desarrollo de un Sistema de Seguridad y Salud Laboral nacional. Falta mucho para lograr este objetivo, pero se están colocando las bases»²³.

«El compromiso existe; pero no puede decirse que sea total».

«Es sumamente necesario dar seguimiento a esta Decisión, para apreciar si se cumple o no».

«Existe interés en poner en práctica la Decisión y su Reglamento. Nuestra central ha socializado sus conocimientos en el campo de la Seguridad y la Salud Laboral».

«En mi país estamos muy atrasados en este tema, lamentablemente. No existen políticas claras y definidas ni apoyo económico para desarrollar y socializar la salud y la seguridad en el trabajo. Nuestra organización hace esfuerzos para paliar las deficiencias. Conjuntamente con las otras centrales sindicales estamos pidiendo al Parlamento la reforma de la Ley de Seguridad Social así como del Código de Trabajo».

Como se ha señalado, uno de los aportes de los Instrumentos adoptados por la CAN es la obligación de establecer en las empresas Servicios de Salud en el Trabajo (SST). Su obligatoriedad ha sido establecida con anterioridad por las legislaciones de varios países andinos. Los Instrumentos de la CAN los generalizan y regulan. Existen en empresas de alto riesgo, sobre todo en las de grandes dimensiones o transnacionales, pero se desconoce su número, su funcionamiento y su calidad. Uno de los entrevistados señaló que, en su país, la legislación establece que podrán crearse SST mancomunados entre varias pequeñas empresas. Esta opción ampliaría su cobertura efectiva, pero, como se ha señalado, no ha sido prevista por los Instrumentos mencionados. El dirigente sindical agregó que los empresarios desean que estos servicios sean externalizados. Se trata de una opción que comporta tres riesgos: por un lado, que estos servicios no se integren con los otros departamentos o divisiones de la empresa; por el otro, que la participación laboral y en especial de los sindicatos pueda ser eludida; y, finalmente, en caso de incumplimiento, que la responsabilidad de la empresa principal pueda diluirse e incluso desaparecer, en caso de volatilidad de la empresa o entidad contratada.

Las respuestas que siguen invitan a la reflexión:

«Los servicios de salud son deficientes y no garantizan una adecuada protección de los trabajadores frente a los riesgos profesionales».

«Esta decisión es reciente. Es lógico que sea poco conocida. Debe ser difundida. Uno de los problemas que plantea es que el mecanismo de seguimiento establecido es muy difuso».

«Es posible que algunas empresas (de mi país) tengan servicios de salud en el trabajo, pero la Administración del trabajo (a la que al parecer consultó) no tiene información sobre el particular».

La primera respuesta fue formulada por un dirigente sindical del único país que ha ratificado el Convenio N° 161 de la OIT, que regula a los mencionados servicios. Invita a preguntarse por el seguimiento de esta ratificación en ese país. La segunda, por un responsable de la salud y la seguridad en el trabajo en un país cuya legislación laboral establece tales servicios. La tercera, da a entender que los SST, al parecer, no solamente están poco difundidos en el país de que se trate, sino

²³ Estos desarrollos son independientes de la Decisión 584, la cual debía empezar a aplicarse, en este país, a partir del 31 de diciembre de 2006. Pero en ese momento Venezuela ya no formaba parte de la CAN.

que constituyen un tema que no es seguido por la Administración del trabajo. Lo cual subraya la necesidad de difundir ampliamente esta importante disposición.

Finalmente, se pidió a los dirigentes que opinaran sobre estos Instrumentos andinos. En particular, si ellos y sus organizaciones consideraban que podían cumplir unos papeles eficaces y eficientes en la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores; si estaban informados de su aplicación; y si estaban participando en ésta. Era importante saber si su organización había sido convocada por las autoridades con miras a la elaboración de una política nacional de prevención de riesgos laborales, y, en el caso que así hubiera sido, cuál era la participación de su organización en los trabajos en curso o previstos con tal fin. Solamente los sindicatos de uno de los países se declaran optimistas y afirman haber sido convocados a participar activamente en la reglamentación de la ley de bases. Este país ya no forma parte de la CAN. Los otros sindicatos expresan expectativas, pero también dudas. Algunos han sido convocados por las autoridades de sus países más con fines informativos que realmente participativos.

4.2 Alcances, y limitaciones y forma de superar estas últimas

Uno de los aspectos particularmente importantes de la Decisión 584 es el haber sido elaborada en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y no únicamente por representantes gubernamentales, quienes tuvieron el papel central. Es, en todo caso, el primer Instrumento andino adoptado en el marco de una amplia consulta a otros actores²⁴. Por otro lado, establece la protección de la salud y la seguridad de todo trabajador. La consulta tripartita forma parte de la cultura de las organizaciones sindicales. La cobertura universal de los mecanismos de protección, también; pero la aplicación efectiva de este segundo principio puede suscitar dudas. Para confirmar estas apreciaciones, el cuestionario pregunta al respecto. Los entrevistados expresaron su conformidad con ambas características la cobertura de este instrumento, salvo uno de ellos, quien, dicho sea, limitó su negativa a la universalización de la cobertura. Quienes manifestaron su acuerdo con ese señalamiento, desarrollaron sus puntos de vista, agregaron:

«La legislación de mi país protege a todos los trabajadores. Es, en consecuencia, universal. Se aplica a cooperativas, trabajadoras y trabajadores por cuenta propia, trabajadores a domicilio, del hogar²⁵ y conserjes. Se excluye a los miembros de las fuerzas armadas, quienes tienen un régimen especial. No designa de manera específica al parcelario agrícola».

«Cuando se diseñan políticas de Estado se debe proteger sin exclusión».

«Las políticas de Estado deben proteger a todos los trabajadores; sin distinción».

Se plantea, sin embargo, el tema de los medios disponibles. Se expresó al respecto que «No es fácil proteger a los trabajadores cuando se carece de los mecanismos apropiados. En el caso del trabajador independiente, es más difícil aún». Quien expresó un punto de vista contrario, insistió: «Si no ha sido posible garantizar el derecho a la salud de los trabajadores formales, más difícil será hacerlo efectivo a los trabajadores no asalariados. ¿De dónde provendrían los recursos necesarios?». Pero la preocupación ante la precariedad en que subsiste el trabajador informal así como el trabajador agrícola suscita solidaridad. Su salud y seguridad laborales son afectadas en particular y sus ingresos o remuneraciones son muy escasos.

²⁴ Véase sobre el particular las Opiniones N° 7: «La salud y la seguridad en el trabajo al interior de la Comunidad Andina» y N° 21 «Observaciones al proyecto de Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo» del CCLA.

²⁵ Servicio doméstico, según la terminología de la OIT.

La universalización de la protección implica sin embargo un riesgo cuando la disposición que la establece no obliga al Estado o a una entidad supranacional a velar por su cumplimiento²⁶. Puede diluirse si los colectivos a los que se destina no conocen sus derechos. Su conocimiento puede desarrollarse cuando se señala cuáles son los colectivos que pueden exigir tales derechos. Ayuda a generar demandas sociales así como al diseño e implementación, -por el Estado, la sociedad civil o los mismos colectivos-, de programas de acción destinados a hacer efectiva su protección. El cuestionario incluyó dos preguntas sobre la conveniencia de especificar, en una reglamentación posterior, categorías específicas de trabajadores. Solicitó opinar acerca de la conveniencia de especificar que los mencionados Instrumentos protegen, además de los asalariados y en general los trabajadores independientes o autónomos, a los trabajadores a domicilio, los trabajadores familiares sean éstos remunerados o no remunerados, los pequeños parcelarios agrícolas, y los trabajadores a los cuales no se reconoce la relación de dependencia.

Los entrevistados coincidieron en la conveniencia de hacerlo, con una excepción. Al solicitárseles agregar alguna otra categoría, hicieron referencia a los trabajadores sub-contratados por empresas intermediarias; a los trabajadores de la agro-exportación; y a los trabajadores adolescentes, señalando que son colectivos expuestos a mucha explotación. También, a trabajadores del hogar y conserjes, a trabajadores a destajo y por comisión, a estudiantes que realizan prácticas en empresa, a aprendices y a inmigrantes.

Uno de los entrevistados subrayó la necesidad de afrontar el reto de la informalidad. «Se debe buscar que la fuerza laboral sea formalizada, en lugar de insistir en que los derechos de los asalariados se extiendan al sector informal, lo cual es imposible», señala. Su afirmación, con la cual coincidimos parcialmente, precisa sin embargo de tres comentarios. Cuando hablamos de informalidad, generalmente la restringimos a la de las actividades definidas informales: el trabajo independiente o en micro-empresas de menos de 6 trabajadores dedicados a actividades de subsistencia; y el trabajo de las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Recientemente, la OIT ha agregado las actividades informales realizadas en empresas o entidades modernas en las que existe asimismo trabajo no declarado, clandestino. La acotación es importante. Por otro lado, parte relativamente importante del sector informal es asalariada. Lo señalamos en el Cuadro N° 3. Asimismo, muchas empresas modernas de diferente dimensión «informalizan» parte de su producción como mecanismo de escape a los derechos de los asalariados. En las microempresas, la formalización procede en el marco de la transformación de sus condiciones productivas y legales; en la agricultura, en el marco de la modernización de las parcelas y el reconocimiento de los derechos del pequeño arrendatario.

En respuesta a su utilización como ardid, habría que definir con mayor precisión la relación de dependencia, y combatir la falsa independencia laboral, el trabajo clandestino y la sub-contratación abusiva. Un capítulo aparte, grave en los países andinos, es el reconocimiento de los derechos de quienes trabajan en un hogar.

La salud y la seguridad ocupacionales pueden ser consideradas en sí mismas; así como en relación con las condiciones generales de trabajo que pueden afectarlas. Se trata de una opción metodológica: lo mejor es un análisis integrado.

La Decisión 584 hace referencia a esas condiciones pero no las explicita²⁷. El cuestionario pregunta si se considera necesario hacerlo y las señala luego. Muchas veces una actividad no es

²⁶ Es el caso de la exigibilidad en materia de alojamiento que está siendo promulgada en Francia, país en el cual el Estado está obligado a satisfacer la demanda de servicios educativos y de servicios de salud.

²⁷ Se refiere « a los elementos y factores que afectan negativamente la seguridad y la salud de los trabajadores y están directamente relacionados con los componentes del ambiente de trabajo ».

particularmente riesgosa, pero puede suscitar una amenaza mayor debido a las condiciones de trabajo desfavorables en las que es realizada. La escala puede ser creciente, amplificadora. Uno de los factores que más influyen en esta posibilidad es la duración excesiva de la jornada de trabajo, que puede prolongarse por exigencia del empleador, incluso sin pago de la prima correspondiente²⁸, o por necesitar el trabajador el mencionado premio. La prolongación de la jornada puede comprender el doblete de turnos u originarse en la pluriactividad del trabajador. En estas opciones influye el salario. Los bajos salarios incitan a la prolongación de la jornada.

Otro factor importante es la organización del trabajo y el contenido de éste que pueden afectar a la salud y la seguridad del trabajador; y de hecho así ocurre frecuentemente. La tiranía de la cadena o línea de producción, y las repercusiones negativas, fisiológicas y psicológicas, de las tareas desmenuzadas, monótonas y repetitivas, así como de las cadencias agobiantes, han sido subrayadas y denunciadas con mucha frecuencia.

Los entrevistados respondieron que los mencionados factores deberían ser explicitados. Uno de ellos subrayó la necesidad de una concepción integral y sistémica de la salud laboral y de las condiciones y medio ambiente de trabajo. El trabajo precario, la falta de descanso y el bajo salario son factores que afectan la salud laboral. Otro enfatizó la importancia del estrés laboral, causado por esas condiciones. Agregó que puede ser ocasionado asimismo por el temor al error y al despido.

El temor al despido tiene múltiples orígenes. El empleador puede argüir diversas causas, incluso injustificadas²⁹. El pago de cesantía no disminuye el temor. Asimismo, el seguro de desempleo sólo existe en dos países andinos, Ecuador y Venezuela; sus prestaciones son bastante inferiores al salario percibido, en particular en el primero de estos dos países, y el período durante el cual será pagado es escaso³⁰. La represión del mercado de trabajo es menor en caso de expansión de las economías. No obstante, las economías son cíclicas y con la globalización se depende de manera creciente de las coyunturas internacionales y de la competitividad relativa de cada país, rama de actividad o empresa.

Tres temas importantes son la definición de accidente, el seguro de riesgo ocupacional y la inspección, por las Autoridades de trabajo, de la salud y seguridad ocupacional. Los instrumentos de la CAN los explicitan a diferentes niveles. Interesaba conocer su opinión sobre la conveniencia de excluir de esa definición los accidentes de trayecto o recorrido. La Decisión 584 deja a las legislaciones nacionales la opción de considerarlos o excluirlos de la mencionada definición. En México se ha estimado que alrededor de la tercera parte de los accidentes laborales se origina en el trayecto entre la vivienda y el lugar de trabajo. El recuadro relativo al sub-registro de accidentes subraya su importancia en la minería peruana. Los dirigentes sindicales entrevistados señalaron unánimemente que era apropiado incluirlos en esa definición. En relación con la inspección de las condiciones de salud y seguridad, subrayaron su importancia, así como sus carencias en sus respectivos países. Algunas de sus afirmaciones sobre este particular o sobre la inspección en general son muy significativas:

«La inspección y el control del Estado no operan».

«Cuenta con escaso personal».

²⁸ Esta situación fue denunciada enérgicamente por el actual Presidente de Perú cuando era candidato al cargo que hoy ocupa. Luego ha pasado al anecdotario nacional.

²⁹ Véase, sobre esta opción, Marín y Vega, (2000), quienes analizan las disposiciones antes y después de las reformas destinadas a liberalizar el mercado de trabajo.

³⁰ OIT Panorama Laboral, 2001. No incluye información sobre el número de semanas durante el cual será pagado en Ecuador. El período máximo establecido en Venezuela ha sido reducido de 26 a 22 semanas en 2005. Las proporción del salario que será pagada es el 24% en Ecuador y el 60% en Venezuela.

«(En mi país) la inspección es deficiente; sólo hay 130 inspectores (en total) y su actividad es limitada en este campo. Las organizaciones sindicales deberían participar en las inspecciones y tener la facultad de recibir denuncias en las cuales sustentar la realización de inspecciones».

«La inspección se realiza generalmente en presencia de los empleadores, lo cual inhibe al inspector. Asimismo, sus recomendaciones no son atendidas».

«Es necesario capacitarles en salud y seguridad en el trabajo; remunerarles adecuadamente para evitar su corrupción; y dotarles de los implementos que requiere la inspección».

Existe el seguro de riesgos en cuatro de los países andinos: Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela. Las informaciones disponibles muestran que la gran mayoría de los trabajadores no son titulares de tales seguros. En Ecuador, por ejemplo, éstos protegían solamente al 19,4% de los trabajadores ocupados el año 2004³¹. En Colombia, la proporción es mayor: representó el 33,1% en el 2005, pero habría disminuido ligeramente con posterioridad³². En el Perú, la proporción afiliada a empresas privadas prestadoras de servicios es muy reducida: 2,7% en noviembre de 2006³³. El Seguro Social de Salud (ESSALUD) no publica información sobre sus afiliados al mencionado seguro de riesgos. De la lectura de sus memorias anuales se desprende que su participación en este ámbito es muy reducida y no progresa. Probablemente es inferior a la proporción asegurada a las empresas privadas. En Venezuela, la Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo incorpora a todo asalariado al Régimen Prestacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Es la disposición más amplia en la materia promulgada en los países andinos. No disponemos de información sobre su implementación; la reforma fue adoptada recientemente, conforme ha sido ya señalado.

Las disposiciones legales pueden comprender excepciones importantes. En el Perú, por ejemplo, las actividades agrícolas, la confección, el fileteo y envase de pescado, la fabricación de harina y aceite de pescado y el transporte (excepción hecha del aéreo), no son consideradas actividades riesgosas. Más aún, explícitamente no es considerado accidente aquel que se produce en el recorrido o trayecto entre el hogar y el lugar de residencia del trabajador. Al parecer, las autoridades sólo subrayan la aplicación de la ley en las actividades de alto riesgo. El año 2004 solamente se habían inscrito 8 empresas de alto riesgo en los registros del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. El año anterior, el número fue mayor: (13), pero siempre significativamente escaso. Aunque la ley establece que debe asegurarse a los trabajadores de las empresas subcontratistas de producción o de mano de obra empleadas en las empresas a riesgo, es muy probable que la intermediación laboral sea uno de los mecanismos de evasión de este seguro más importantes. Al referirse en términos generales a este seguro, las Memorias de Essalud subrayan la importancia de su evasión.

Estos hechos y estas razones explican por qué los entrevistados consideraron que el seguro de riesgos debería ser obligatorio, en particular en el trabajo asalariado y cubrir los accidentes de trayecto.

³¹ *Picado y Durán, (2006).*

³² *Estimado sobre la base de las estadísticas de riesgos profesionales del portal del Ministerio de Protección Social. La disminución a la cual se hace referencia tiene en cuenta, por una parte, las mencionadas estadísticas en noviembre de 2006 y el crecimiento de la ocupación hasta esa fecha. La proporción habría descendido al 31.8%.*

³³ *Según informaciones del portal de la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud y estimaciones de parte del autor, del número de ocupados.*

4.3 La autoridad andina: el Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo (CAASST)

El seguimiento de estos instrumentos es realizado, en cada país, por las instancias nacionales responsables de la salud y la seguridad en el trabajo; y, en el ámbito andino, por el CAASST, que es el ente encargado de asesorar a esas instancias en el espacio comunitario. La escasa actividad de este ente había sido subrayada en el momento en que fue redactado el cuestionario. Por esta razón, se preguntó si se consideraba importante que sus actividades fueran continuas, eficientes y eficaces. Todos los interrogados respondieron afirmativamente. Varios de ellos agregaron que este órgano debería involucrar en sus actividades a las organizaciones sindicales. Una de las respuestas expresa planteamientos implícita o explícitamente compartidos por el grupo: sus actividades no son conocidas; deben ser continuas y sobre todo, de relevancia; deberían ser difundidas³⁴.

Este ente debería acercarse a las centrales y las confederaciones y coordinar con éstas; sería muy importante que organizara foros de debate e hiciera conocer su papel subregional en cada uno de los países andinos.

Agregaremos que el CAASST se ha reunido tres veces: en agosto de 2004, en noviembre de ese mismo año y en noviembre de 2006³⁵. En la segunda de estas reuniones adoptó unas fechas conmemorativas, un reglamento interno de trabajo, así como un programa «tentativo» de trabajo para el bienio 2004-2005. Este programa comprendía la elaboración de diagnósticos nacionales de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo, sobre la base de los cuales se prepararía un diagnóstico andino al respecto. Los diagnósticos nacionales servirían para tomar decisiones sobre las acciones que se llevarían a cabo posteriormente en el ámbito comunitario.

Al parecer los diagnósticos nacionales aún no han culminado. El relativo a Perú culminará probablemente en marzo del 2007, según la Memoria de la reunión llevada a cabo en noviembre pasado. Al parecer no se ha realizado. Se desconoce si el plan tentativo 2004-2005 ha sido evaluado. En la última reunión se decidió elaborar un plan de acciones andinas; constituir un grupo de expertos regionales; y, realizar una reunión presencial del CAASST, en el primer trimestre del 2007. Se ha propuesto invitar a esta reunión a representantes gubernamentales de Chile y de Venezuela. El primero de estos países es miembro asociado de la CAN, mientras que el segundo forma parte del Organismo Andino de Salud, la entidad ejecutiva del Convenio Hipólito Unanue, que forma parte del Sistema Andino de Integración (SAI).

A pesar de estas vicisitudes, el CAASST suscita muchas expectativas y los dirigentes sindicales subrayan este aspecto. Interrogados sobre sus funciones, carácter, composición, estatuto y funcionamiento, señalaron su acuerdo con las posibilidades que les planteaba el cuestionario: a) convertirlo en ente permanente, dotado de una Secretaría Técnica propia³⁶; b) otorgarle carácter tripartito (en la actualidad está conformado por las autoridades estatales nacionales competentes en materia de salud y seguridad en el trabajo); c) dotarle de personería jurídica, con la finalidad de que disponga de mayor capacidad de acción, incluida la posibilidad de contratar estudios y relacionarse con terceros; d) establecer un programa de actividades a corto, mediano y largo plazo, que incluya la

³⁴ Puede obtenerse información sobre sus tres sesiones en : <http://www.camtandinos.org/caasst.php>

³⁵ Ha estado paralizado casi dos años (desde noviembre de 2004 hasta noviembre de 2006). Es, en parte, una de las consecuencias del retiro de Venezuela de la CAN.

³⁶ La Secretaría Técnica del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo es ejercida por la CAN; la cual, por extensión, cumple las mismas funciones en el CAASST.

realización de un diagnóstico de la seguridad y la salud en el trabajo en los países andinos y un plan de acción destinado a su mejoramiento; y que en sus prioridades incluya la promoción y regulación de la formación profesional en la materia.

Subrayaremos que la opinión emitida a propósito de la conveniencia de otorgarle carácter tripartito adquiere particular relieve y oportunidad si se tiene en cuenta el desfase existente entre lo dispuesto por el Convenio Simón Rodríguez (aún no vigente), que establece la conformación tripartita y paritaria del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de este órgano de la CAN, y el carácter gubernamental del CAASST. Esta incongruencia limita seriamente la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en esta instancia, reduciéndola al papel de observadores.

4.4 Utilización sindical de los instrumentos

Las organizaciones sindicales andinas han participado en la elaboración de estos Instrumentos y han expresado en repetidas ocasiones su acuerdo con ellos. La Opinión N° 21 del CCLA planteó la rápida reglamentación de la Decisión 584.

¿Cómo los están utilizando?; ¿cómo tienen en mente hacerlo? Podría parecer apresurado, la Reglamentación fue aprobada recién en septiembre de 2005. Sin embargo, su empleo es generalizado; y las perspectivas de su utilización, importantes, aunque limitadas, al parecer, por los recursos disponibles. Varios entrevistados respondieron que habían realizado la totalidad de las siguientes actividades: información pública; divulgación sindical, discusión de sus alcances y limitaciones así como de las opciones concretas de acción que ofrecen; capacitación de cuadros, colaboradores sindicales o trabajadores; y negociación colectiva. Algunos señalaron la realización de la mayoría de las mencionadas actividades, pero algunas de ellas en menor medida. Sólo unos pocos señalaron haber realizado una minoría de éstas.

En relación con su utilización futura, las respuestas fueron aún más variadas. En primer lugar, uno de los representantes señaló no poder utilizar tales Instrumentos, porque su país no los ratificó en su oportunidad y luego dejó de ser miembro de la CAN.

Otras respuestas fueron las siguientes:

«En mi organización lo hemos incorporado en el reglamento interno de salud y seguridad en el trabajo».

«No se ha previsto aún nada específico, pero tenemos en mente insertarlos en el Plan Nacional de Actividades del 2007».

«Sí, pero muy limitadas, por el tiempo y los costos».

«Hemos previsto talleres sobre salud y seguridad ocupacional en el próximo trimestre».

«Anualmente desarrollamos actividades como las señaladas, en particular con sindicatos de empresas cuyas actividades son de alto riesgo».

4.5 Trabajadores independientes, micro-empresas, sector público

La protección de la salud y la seguridad de la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal es ineludible. Representó el 57,7% de la fuerza de trabajo urbana ocupada el 2005 en el conjunto de los países andinos; casi 10 puntos más que en el conjunto de América Latina, en donde sumó 48,5%. El Cuadro N° 3 proporciona mayor información sobre sus diversos componentes. Aunque la mayor parte son trabajadores independientes (32,4%), quienes laboran en micro-empresas constituyen un

colectivo importante: representan el 14,2% de la ocupación urbana. Confrontados en su mayor parte a la sobrevivencia, sus condiciones y medio ambiente de trabajo y su salud laboral no solamente son precarios, sino muchas veces deprimentes, y plantean importantes problemas de gestión del espacio urbano. Constituyen asimismo una notable fuente de pérdida de talento. Cuando son asalariados, y en este colectivo se incluyen las trabajadoras y los trabajadores del hogar, la protección de su salud en el trabajo forma parte de las responsabilidades de sus empleadores. Las obligaciones de los trabajadores en este ámbito son establecidas por la legislación, y los Instrumentos adoptados por la CAN lo recuerdan. En el caso de los trabajadores autónomos o independientes, la responsabilidad principal debería recaer en las autoridades, sean éstas el gobierno central o las municipalidades. Las obligaciones de los trabajadores autónomos por lo general no han sido definidas, salvo en disposiciones municipales de distinto orden. La cuestión se complica, sin embargo, por incluirse en este colectivo a los trabajadores no remunerados, cuya responsabilidad debería ser asumida por el jefe del hogar para quien trabajan, que catalogaremos en principio como independiente. Por lo general aquél es familiar de éste, aunque no siempre. Este último colectivo representa una proporción de la fuerza de trabajo algo más elevada que la del colectivo de quienes trabajan en el hogar: 4,7% contra 4,1%.

Cuadro N° 3

Países Andinos: Proporción de la fuerza de trabajo urbana ocupada en el sector informal, 2005 %

Países	Sector Informal							
	Total	Independientes			Trabajador y Trabajadora Hogar	Microempresas		
		Total	Cuenta Propia	No remunerados		Total	Empleador	Asalariado
Bolivia¹	67,1	45,1	36,1	9,0	4,0	18,0	3,4	14,6
Colombia	58,8	37,3	33,9	3,4	5,0	16,5	4,5	1,9
Ecuador	57,8	31,4	25,9	5,6	5,2	21,2	4,8	16,4
Perú	54,9	32,5	28,7	3,9	4,6	17,7	4,4	13,4
Venezuela	50,0	29,6	28,0	1,6	1,9	18,6	3,7	14,8
Países Andinos²	57,7	35,2	30,5	4,7	4,1	18,4	4,2	14,2
América Latina³								

1. 2002

2. Promedio simple

3. En principio, promedio ponderado. La fuente no indica la base de la ponderación.

Fuente: OIT: *Panorama Laboral, 2006*.

Al definir al trabajador que postulan proteger, los Instrumentos relativos a salud y seguridad de la CAN lo identifican como «Toda persona que desempeña una actividad laboral por cuenta ajena remunerada, incluidos los trabajadores independientes o por cuenta propia y los trabajadores de las instituciones públicas»³⁷. No especifica sin embargo qué mecanismos serán empleados para proteger a los trabajadores independientes. Aquellos del sector informal conforman un colectivo muy importante, mayor incluso que el de los asalariados del sector formal de la economía urbana. Se trata de una omisión significativa que debe ser subsanada urgentemente. No podrá hacerse al margen de una toma de posición y de decisiones importantes acerca de la formalización de sus actividades y, consecuentemente, del conjunto del sector. En general no se puede abordar la salud laboral de los trabajadores sin plantear al mismo tiempo el mejoramiento substancial de sus condiciones de existencia, así como de la calidad de su trabajo. En el caso del trabajo informal el requisito es mayor aún. Muchos trabajan independientemente o en micro-empresas, en el lugar que habitan, aparte de quienes lo hacen en el hogar de terceros. Otros trabajan en la vía pública. La precariedad de su existencia repercute en sus condiciones laborales y en su salud y seguridad ocupacional; y viceversa. Los gobiernos han hecho poco para superar esta situación. La mayor parte de las veces se han limitado a acciones asistenciales y a programas de empleo de emergencia. Intentar formalizar con fines de competitividad internacional y sobre la base de la simple regularización de los lotes de terreno de sus viviendas es ilusorio, ingenuo o irresponsable. Se precisa hacerlo en el marco de una amplia estrategia múltiple e integrada.

Se preguntó por ello a los entrevistados qué pensaban sobre el particular. Es un tema muy complicado. Ha sido señalado que «normalmente está excluido del ámbito de aplicación de las normas laborales el *trabajo autónomo*, es decir, los trabajadores autónomos o independientes (que aparecen también designados como auto-empleados, trabajadores por cuenta propia, etc.), puesto que en estos casos no se establece ningún tipo de relación laboral. No obstante, en las legislaciones de los países industrializados desarrollados la mayoría de las disposiciones sobre salud y seguridad en el trabajo afectan también a esta clase de trabajadores»³⁸. En estos países esta modalidad de trabajo generalmente se encuentra registrada en padrones profesionales, se organiza a diferentes niveles, debe respetar pautas establecidas de comportamiento técnico y cotiza sea a fondos generales sea a fondos específicos de salud, pensión y salud y seguridad ocupacionales. En los países andinos es informal. No sabemos cómo piensan abordar el tema los gobiernos y la CAN. Los entrevistados muy seguramente hicieron un gran esfuerzo de imaginación, y de solidaridad, pero sus respuestas muestran las dificultades que deben afrontarse en este campo.

Algunas de las otras respuestas fueron las siguientes:

«(En mi país) se están estudiando estrategias para incorporar a los y las trabajadoras independientes, se contemplan aportes de la trabajadora, del trabajador y del Estado, pero aún no están totalmente definidos».

«Buscando que las leyes que tenemos sean mas flexibles con estos compañeros».

«Vinculándolos al trabajo formal».

«Mediante un instrumento nacional específico, que sea aplicado por los entes estatales, regionales, locales y distritales; y que las sanciones que se establezca reviertan a un fondo destinado a atenderles y capacitarles».

³⁷ La redacción de esta definición debería ser corregida pues considera a los trabajadores independientes como trabajadores « por cuenta ajena remunerada ».

³⁸ Daza, (2005).

La misma incertidumbre expresan al abordar el tema en relación con las microempresas informales. Para ayudarles en su reflexión, se les planteó un conjunto de opciones, que ellos aceptaron mayoritariamente que comprendían programas especiales, concentración de las microempresas en cúmulos productivos, incorporación de los asalariados informales en la negociación por rama de actividad, mejor control de la sub-contratación con micro-empresas informales. Algunos no respondieron y otros subrayaron varias de las opciones propuestas. En principio, las microempresas constituyen un universo menos difuso que los trabajadores autónomos. Pero no por ello es más fácil abordar el tema. En uno y otro caso su asociación u organización debería contribuir a definir sus demandas, desarrollar programas integrados destinados a satisfacerlas, canalizar la asistencia crediticia y técnica que se les ofrezca, y asegurar su participación en los programas de mejoramiento que se establezcan. El sector público interesa al análisis por dos razones principales. Por una parte, sigue siendo un empleador importante, aunque en los últimos años ha disminuido de manera sensible. La proporción de trabajadores del sector público en el empleo andino representó el 10,9% de éste el año 2005. La proporción en el conjunto de la región fue algo mayor: 12,8%. Una idea de su declive es proporcionada por el hecho de que en Perú representaba el 15,3% el año 1990; en el 2005, solamente el 7,6%. En los países andinos, uno de los pocos países en los cuales sigue siendo importante es Venezuela, en el cual representó, el último de los años señalados, el 16% del empleo urbano.

Por otra parte, el trato del Estado a sus trabajadores ilustra de alguna manera el cumplimiento de las normas laborales establecidas. Sus modalidades de contratación han incorporado de forma creciente la flexibilidad laboral y el desconocimiento de derechos a sus trabajadores. En opinión de los interrogados, la Decisión 584 no se aplica aún en el sector público de sus países. Sin embargo, sus principios son considerados de manera creciente por este sector y en muchos casos en la negociación con los sindicatos de estatales. Por el contrario, en su opinión, no están siendo aplicados ni en las empresas que sub-contratan con el Estado, ni en aquellas que son promovidas por éste mediante exoneraciones tributarias, asistencia técnica, compras estatales u otras medidas.

5. LOS APC-TLC DE LOS EEUU CON COLOMBIA Y CON PERÚ³⁹

5.1 Nuevos obstáculos al desarrollo sustentable

El tema del libre comercio ha polarizado América Latina en los últimos años. A la controversia sobre el proyecto hasta el momento frustrado de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), siguieron las polémicas sobre los TLC bilaterales o con grupos de países. En los países de la CAN se ha discutido arduamente estos acuerdos. La opción ofrecida por los EEUU a la sub-región excluyó desde un principio a Venezuela⁴⁰; finalmente sólo se ha concretado en acuerdos del gobierno de los EEUU con los gobiernos de Colombia y Perú. Los de Bolivia y Ecuador han rechazado la negociación ofrecida. Previamente el gobierno norteamericano había expresado su desacuerdo con las nacionalizaciones emprendidas por los gobiernos de ambos países andinos, e interrumpido la negociación que llevaba a cabo con el gobierno ecuatoriano de entonces. El nuevo la rechaza.

Abordar el tema exige recordar unas tendencias de las relaciones Norte-Sur. La apertura de los mercados promovida por los países industrializados no ha respetado el principio de equidad solidaria que debe gobernar las relaciones de los países industrializados con los países en desarrollo. En los procesos de apertura comercial, por una parte, las concesiones arancelarias y no arancelarias de los países industrializados, no deben exigir la reciprocidad de los países en desarrollo; y, por otra, se

³⁹ En relación con este capítulo, se ha solicitado opinión en el marco de unos acuerdos comerciales alternativos, negociados conjuntamente por los países andinos o latinoamericanos, sobre la base de una estrategia común previamente definida. Las preguntas no implican concesión alguna a los APC-TLC.

⁴⁰ Excluida igualmente del ATPA-ATPDEA.

debe instituir mecanismos de salvaguardia efectivos de sus producciones sensibles. Este principio es reconocido por la «Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo», adoptada en el marco del GATT en 1979. Permite a los Miembros desarrollados otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. Sin embargo, su aplicación dista de haber sido positiva conforme lo muestran el declive de la participación de la industria manufacturera en el PIB y en el empleo en América Latina y, en términos más generales, la crisis que afrontan la mayor parte de las economías de los países en desarrollo. Al sesgo de la apertura de esos mercados se agregan el impacto de la apertura de los mercados nacionales, y restricciones al diseño y a la implementación de políticas industriales autónomas, impuestas por la Organización Mundial de Comercio (OMC, la sucesora del GATT) y por los organismos financieros internacionales, y asumidas por los gobiernos neo-liberales.

Los economistas y los políticos de esta tendencia han subrayado el papel superior y determinante del libre comercio en la eliminación de la llamada «trampa» del subdesarrollo. En su opinión, sólo la exportación permite superar la barrera impuesta por las restricciones de mercados internos de débiles dimensiones y escaso dinamismo. Asimismo, las perspectivas exportadoras promueven la inversión, en particular aquella extranjera. En su opinión, la importación, necesariamente, a menores precios y mayores calidades que las producciones nacionales, reduciría los costos de las inversiones y del consumo. El libre comercio se convertiría por tales vías en una palanca de desarrollo de grandes proporciones. La experiencia no ha permitido verificarlo en la región.

En América Latina la exportación de manufacturas se ha desarrollado en los últimos años en dos opciones diferentes.

Por una parte, en relación con la transformación de productos primarios. Su papel se incrementa cuando aumentan los precios de sus materias primas; consiguientemente aumentan igualmente aquellos de sus manufacturas. Cuando mejoran sus precios, así como las perspectivas a largo plazo de su demanda, estas exportaciones de manufacturas crecen rápidamente, y aumentan igualmente las inversiones destinadas a valorizar sus materias primas y su transformación. Así sucede actualmente. Sin embargo, con frecuencia deben seguir pagando tarifas en los países industrializados; otras veces éstos les imponen medidas defensivas temporales, y diversas restricciones, en particular una legislación anti-dumping norteamericana abusiva, que ha sido condenada incluso por la OMC.

Por otra parte, mediante la maquila de exportación. Esta, sin embargo, se ha desarrollado a detrimento del resto de la industria manufacturera de los países que la han promovido; es frágil; y solo concierne partes del proceso productivo, muchas veces el ensamblaje de partes y piezas importadas únicamente⁴¹. Esta segunda opción es privilegiada por el libre comercio, y en particular por los acuerdos de libre comercio de los EEUU con uno o más países. Desde el momento en que el país en desarrollo no dispone de capacidad productiva para aprovechar las concesiones comerciales que se les hacen, y tiene dificultades para penetrar las barreras oligopolistas que frenan el ingreso directo a los mercados de los países industrializados, la principal opción deviene la sub-contratación internacional. Los EEUU imponen normas de origen a los productos exportados que favorecen aquella maquila que utiliza partes y piezas norteamericanas; es decir, la maquila de exportación en régimen de «producción compartida». Su impacto negativo en la industria mexicana es conocido, a pesar de las cifras espectaculares de crecimiento de las exportaciones, cifras infladas por las importaciones de partes y piezas norteamericanas.

⁴¹ Sobre la crisis de esta industria durante los años 2000-2001, véase Bossio, (2002, b); y sobre esta industria en general, Bossio (2004), y Dussel (2003).

Otros problemas importantes han sido suscitados por las llamadas «disciplinas comerciales» impuestas por el GATT al mismo tiempo que la reducción arancelaria. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), suscritos en el marco del GATT, imponen prácticamente la liberalización de importantes actividades no comerciales y favorecen consecuentemente la privatización y la transnacionalización de las economías en desarrollo. El ADPIC, en particular, abre las puertas a la explotación transnacional de la biodiversidad de los países en desarrollo, sin protegerlos de manera eficaz contra la biopiratería y reduce las posibilidades de acceso de estos países a las patentes. Sus efectos aún no han sido estudiados de manera detallada y sistemática, pero los indicadores proporcionados por las experiencias nacionales en curso anticipan que sus efectos serán muy negativos.

5.2 El entrampe de los APC-TLC

Los problemas se agravan en los llamados APC-TLC. En primer lugar, obligan a negociar temas que han sido eliminados de la Ronda de Doha de la OMC: **la relación entre comercio e inversiones; la interacción entre comercio y política de competencia; y la transparencia de la contratación pública.** En segundo lugar, imponen pautas más amplias y liberales en materia de servicios y de propiedad intelectual. Se les conoce por ello como pautas AGCS plus y ADPIC plus; el tecnicismo pretende ocultar su nocividad mayor. En tercer lugar, perjudican en particular a la agricultura de los países que los aceptan, por desmantelar de inmediato o a término sus barreras arancelarias, eliminar sus mecanismos de salvaguardia (caso de la franja de precios andina) y obligar a la competencia desigual con productos agrícolas norteamericanos ampliamente subsidiados.

El caso de la papa peruana es sintomático. Las importaciones de los EEUU serán desgravadas de inmediato, a pesar de la diferencia significativa de la productividad de los productores de este tubérculo en los EEUU y en los Andes peruanos. Por otro lado, el acuerdo abre las puertas al trigo estadounidense subsidiado. Se sabe que el consumo de los productos de trigo es sustitutorio de aquellos de papa; es un motivo más de preocupación para sus productores de altura. Asimismo, el acuerdo favorecerá la ampliación e institucionalización de reformas neoliberales en diferentes temas. Sus disposiciones se imponen tácitamente a las Constituciones de ambos países; si sus Tribunales Constitucionales las consideran inaptas, los gobiernos tratarán de modificar las cartas magnas de sus países para evitar que los EEUU suspendan los acuerdos o impongan sanciones que serán dilucidadas en tribunales internacionales. Por cierto, los APC-TLC no aportan la debida protección del medio ambiente⁴², el cual se encuentra ya bastante deteriorado. Asimismo, no garantizan los derechos de los trabajadores. Por un lado, pueden causar mayor desempleo y más elevada inestabilidad ocupacional. Diversos círculos empresariales y responsables gubernamentales han pedido disminuir esos derechos con la finalidad de incrementar la competitividad de las economías. Por otro lado, los APC-TLC no comprenden cláusulas que incorporen la obligatoriedad de dar curso a las recomendaciones de la OIT⁴³. Ahora bien, éstas tienen como marco de referencia solamente los convenios de esta organización ratificados por los países. Nos referiremos a este tema en la próxima sección. Se ha señalado, asimismo, que diversos problemas estructurales impiden o limitan su aplicación efectiva.

No debe extrañar, en consecuencia, que la mayor parte de quienes han seguido las negociaciones gubernamentales y leído los textos aprobados rechacen los acuerdos. En todos los países andinos la movilización contra estos acuerdos ha sido muy importante. En el Perú se recogieron firmas para

⁴² Enuncian disposiciones no vinculantes. Por otro lado, aquellas relativas a protección de la inversión amenazan al país, en caso de sanción, son onerosos reclamos ante tribunales internacionales.

⁴³ No establecen que deben ser absueltas antes de la suscripción del acuerdo comercial, ni mecanismo alguno para absolverlas cada vez que esos órganos se pronuncien más adelante.

someterlo a referéndum. El gobierno del Presidente Toledo se negó a llevarlo a cabo; y el Presidente García, quien durante la campaña electoral que lo condujo al cargo que ocupa actualmente ofreció negar su firma y prometió revisarlo, al llegar al poder olvidó rápidamente sus promesas y se plegó entusiasmado a las tesis del Presidente Bush.

Una de las pruebas más evidentes del fracaso del neoliberalismo y de los tratados de libre comercio norteamericanos es el incremento de la pobreza en los EEUU estos últimos años. Afectaba al 11,3% de la población el año 2000, cuando el Presidente Bush ganó las elecciones; la proporción aumentó al 12,6% el 2005⁴⁴. EL incremento porcentual no es abismal, pero sí es muy importante el número de personas afectadas: 5.4 millones. Sin embargo, la economía estadounidense creció de forma sostenida a partir de 2001. Por otro lado, la proporción del comercio estadounidense realizada bajo estos acuerdos ha aumentado significativamente en los últimos años. Representó el 41% de sus exportaciones y el 30,4% de sus importaciones el 2005, y probablemente es aún mayor hoy en día. Como no incorporan la «Cláusula de la Nación Más Favorecida», los países que no los suscriben no aprovechan sus desgravaciones y otras medidas promocionales. En este sentido, protegen a los EEUU contra la competencia de otros países industrializados. Ni esta protección indirecta, ni aquella proporcionada directamente por la economía de guerra, ni las ventajas a las empresas nacionales en materia de compras estatales, ni los subsidios a diversos sectores impidieron que aumentara la pobreza. Podríamos proporcionar otros indicadores. El neoliberalismo y los acuerdos de libre comercio favorecen a una minoría; no son benéficos para la mayor parte de las personas, a muchas de las cuales perjudican.

A propósito de México, el primer país de la región en suscribir uno, ha señalado que es justamente el camino recorrido por este país -de la euforia a la consternación hasta el momento sin salida -que ha ayudado a tomar conciencia de sus riesgos. Asimismo, cada sesión de los negociadores ha aportado información de primer orden sobre los temas abordados y las cláusulas acordadas y ha enriquecido el análisis -frecuentemente contradictorio- a pesar de que los textos oficiales y sobre todo sus traducciones han tardado en ser conocidos.

Se contaba asimismo con la experiencia del ALCA y de las negociaciones comerciales de los EEUU con Chile y más recientemente con América Central y República Dominicana. Los sindicatos, en consecuencia, han podido desarrollar puntos de vista propios, si bien es cierto que en el camino han coincidido con el rechazo al TLC, primero, por el gobierno de Venezuela y luego, también, de los gobiernos de Bolivia y el Ecuador. El Cuadro N° 1 incluye información sobre la posición competitiva de los países andinos con respecto a Chile. Es bastante inferior. Las dificultades que confronta actualmente la economía de este país deben ser consideradas en el análisis de las perspectivas que supuestamente ofrece el libre comercio⁴⁵.

Sin embargo, es una coincidencia parcial y, en alguna medida, contradictoria. En el Manifiesto de Cali de 3 de abril de 2004, las 16 centrales que conforman el Consejo Consultivo Laboral Andino rechazan sin ambages los APC-TLC y, al mismo tiempo, expresan su compromiso con la integración andina. Los gobiernos y los sindicatos pueden oponerse o converger: sus representaciones, compromisos y perspectivas son por naturaleza distintos. Esta dualidad se expresa en la crisis en curso de la CAN. Se expresa preocupación ante la posibilidad de que la negociación de los TLC, al comportar concesiones significativas que desvirtúen los preceptos de la integración sub-regional, pueda debilitar la integración andina y dar lugar incluso a la disolución de su principal instancia, pero se aboga en favor de su recomposición. ¿Cómo afrontar la disyuntiva? Uno de los acápites del

⁴⁴ Al mismo tiempo, la proporción de familias pobres aumentó del 9,6% al 10,8%: US Bureau of Census: *Historical Poverty Tables, Table 2. Poverty Status of People by Family Relationship, Race, and Hispanic Origin: 1959 to 2005*, portal del USBC.

⁴⁵ Luego de dos años de expansión sostenida, superior a la media latinoamericana, en el 2006 su tasa de crecimiento se situó más de un punto porcentual debajo del mencionado promedio, a pesar del crecimiento significativo del precio del cobre, su principal recurso de exportación. La reciente aplicación, por los EEUU, de cláusulas de salvaguarda a la importación de fruta chilena va a relanzar seguramente

manifiesto citado afirma: «Es prioritario retomar la discusión en bloque de todos los temas que afectan a la sub-región, a sus sociedades y trabajadores, como son: comercio exterior, propiedad intelectual, migración, seguridad social, derechos laborales y deuda externa e interna». Y agrega: «En esta discusión deberán participar los trabajadores, los empresarios y las diferentes expresiones organizadas de la sociedad». Esta discusión no ha tenido lugar y su soslayo es, pensamos, una de las razones principales de la crisis; mientras que su promoción es un recurso para superarla. Con posterioridad, en La Paz, en plena crisis andina, en febrero de 2006, se recuerda que : a) el CCLA debe fijar su posición con independencia de los gobiernos y en favor del fortalecimiento de la integración sub-regional ; b) es capital preservar la unidad sindical y, a este propósito, debe tenerse en cuenta que ninguna central sindical andina está a favor del TLC, y éste es un primer paso de consenso; c) existe igualmente consenso en promover la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Es en este contexto que tiene lugar la encuesta.

Las respuestas de los entrevistados precisan sus preocupaciones y sus puntos de vista:

Una dirigente sindical de un país que ha decidido no negociar estos acuerdos responde:

«Es la decisión más correcta y honesta, debido a que las condiciones de los TLC son incompatibles con la integración andina y con la salud laboral. Las organizaciones sindicales de la CAN han expresado su rechazo a los TLC».

Luego, en términos más generales, las respuestas señalan lo siguiente:

«Se han firmado acuerdos que son totalmente negativos para la soberanía y la industria nacional».

«Son funestos para el conjunto de la economía. Arruinarán la precaria industria y quebrarán lo poco que queda de producción agraria. Los trabajadores y los demás sectores populares serán los más perjudicados».

«No hemos negociado. Nos hemos retirado por la presión de los agricultores, los trabajadores y los profesionales. No deseamos depender de EEUU. Queremos que se nos respete plenamente».

«Se considera que nuestro país no está en condiciones de aplicar este acuerdo».

«Nuestra organización no está de acuerdo porque no se garantiza los derechos de los trabajadores; así como por sus repercusiones en los sectores más sensibles (a la apertura comercial prevista)».

5.3 El peso de la historia

La primera de estas últimas preocupaciones ha sido enfatizada frecuentemente. A lo cual se responde que los sindicatos defienden los derechos de una minoría de trabajadores. Su exigencia de garantías puede entenderse sin embargo como un deseo de universalizar los mencionados derechos: se postularía, en primer lugar, que sean efectivos para el conjunto de los asalariados, trabajen o no en el sector formal de la economía; y, en segundo lugar, el acceso a esos derechos, en cuanto corresponda, a aquellos trabajadores que no son asalariados. Es el caso de los derechos relativos a salud y seguridad en el trabajo.

La experiencia laboral de las dos últimas décadas y media y el análisis del mercado de trabajo ayudan a precisar y a comprender la racionalidad de esta reivindicación. Los trabajadores han sufrido en primera línea el embate de las reformas neoliberales impuestas por el llamado Consenso de Washington. Las cifras del desempleo abierto; las pérdidas masivas de empleos de la industria manufacturera y del sector público; la penetración creciente de la precariedad y la intermediación

laboral en estas actividades; los bajos salarios; el incremento permanente del empleo en el sector informal urbano, con sus ocupaciones de muy escasa calidad, que por lo general sólo permiten sobrevivir, lo atestiguan. Algunos indicadores ayudan a comprender la situación.

Se ha señalado que casi las dos terceras partes de la fuerza de trabajo urbana andina se encontraban desempleadas, o empleadas en actividades informales el 2005. Asimismo, se han señalado las consecuencias que ambas situaciones implican en materia de ingresos, condiciones y medio ambiente de trabajo y protección social. Otros indicadores ineludibles son la evolución de los salarios y de las remuneraciones promedio reales. El único país en el cual los salarios mínimos urbanos reales aumentaron entre 1980 y 2005 fue Colombia. Su incremento fue, dicho sea de paso, bastante reducido: del 17,6% en 25 años⁴⁶. En Ecuador perdieron casi la mitad de su valor; el 61,4% en el Perú y el 59% en Venezuela⁴⁷. Las remuneraciones industriales reales aumentaron ligeramente en Ecuador (12%), bastante más en Colombia (61,2%) y sobre todo en Bolivia (115%); pero disminuyeron significativamente en el Perú (61,2%) y en Venezuela (72,7%). La mayor parte de los asalariados son retribuidos con el salario mínimo, el cual permite adquirir, generalmente, tan sólo el 30%-40% de la canasta básica familiar⁴⁸. La disminución del empleo industrial ha sido sensible, de manera que la representatividad de las remuneraciones pagadas en la industria ha perdido representatividad. Éstas, por otro lado, muchas veces siguen siendo exiguas. En el Perú, por ejemplo, en diciembre de 2005 el salario medio de un obrero industrial fue de 885.9⁴⁹ soles en las empresas de más de 10 trabajadores; ese monto, en un 77,2% superior al salario mínimo vigente ese año, no permitía cubrir aun la canasta básica familiar en la mayor parte del país, a pesar de ser la remuneración de una actividad moderna. En el área metropolitana permitía adquirir el 85,1% de la canasta básica familiar. La apertura económica no ha facilitado el incremento de los salarios, a pesar de su bajo nivel inicial.

5.4 Ratificación y seguimiento de los convenios de la OIT

Podríamos preguntarnos por qué motivos los sindicatos y los colectivos de la sociedad civil pueden insistir, por ejemplo, en universalizar la negociación colectiva. En términos generales, porque ésta mejora las condiciones otorgadas por la ley y asimismo, permite percibir salarios superiores. En el Perú, en diciembre de 2005, los salarios de los obreros amparados por un contrato colectivo eran un 78,8.7% superiores a los de quienes no lo estaban, según el Ministerio de Trabajo de este país⁵⁰. La diferencia es notable. Sin embargo, solamente una proporción reducida de trabajadores peruanos es amparada por la negociación colectiva: únicamente el 12,2% de los asalariados empleados en empresas de 20 o más trabajadores, el año 2003⁵¹. La proporción disminuye significativamente en relación con el conjunto de los asalariados. Una de las observaciones de los parlamentarios demócratas norteamericanos a la legislación laboral peruana y a su aplicación es justamente que no permite el ejercicio debido de la contratación colectiva.

⁴⁶ Durante este período, el producto per cápita colombiano aumentó el 41,8%.

⁴⁷ El cálculo de los salarios mínimos y las remuneraciones de los años 1980 ha sido realizado sobre la base a Cepal, (1999); y, el de los correspondientes a los años 1990-2005 sobre la base, de OIT, (2006). No se dispone de información sobre los salarios mínimos en Bolivia en 1980. Entre 1990 y 2005 aumentaron de manera significativa: 162,5%.

⁴⁸ 39% en Lima el 2001, en el caso de una familia de cuatro miembros, según las estimaciones realizadas por el INEI acerca del costo de la mencionada canasta a fines de ese año.

⁴⁹ Salario neto después de las deducciones de ley. Ministerio de Trabajo de Trabajo y Promoción del Empleo, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales, http://www.mintra.gob.pe/peel/estadisticas/demanda_laboral/inf_remuneraciones_Nominales_2006.pdf

⁵⁰ Véase, sobre el particular: http://www.mintra.gob.pe/peel/estadisticas/demanda_laboral/inf_remuneraciones_nominales_2005.pdf

⁵¹ Estimado sobre la base de la información incluida en Cortés Carcelén, (2005). Sólo se puede formar sindicato en empresas con tales dimensiones. En Bolivia ése es el piso, igualmente. En Colombia es de 25 y en Ecuador de 20. Es muy elevado, si se tiene en cuenta las dimensiones de la gran mayoría de las empresas. Véase, sobre este tema: Martínez y Vega, (2001).

El **Cuadro N° 4** informa acerca de la fuerza de trabajo urbana ocupada en condiciones de dependencia. Casi dos terceras partes se encuentran en esta situación; el 37% del total es dependiente informal. El Estado está en la obligación de proteger a quien representa la parte más débil de la relación laboral, tanto en el sector formal como en el informal, esté o no sindicalizado. La universalización de la negociación colectiva es uno de los instrumentos que puede ser utilizado para establecer dicha protección. Coincidentemente, se evitaría que la enorme proporción de trabajadores no amparada por esa negociación pese en el mercado laboral, impulsando, involuntariamente, al reequilibrio «hacia abajo» de los salarios, así como de las condiciones de empleo y las condiciones y medio ambiente de trabajo. Asimismo, dejaría de proporcionar argumentos a quienes presionan en favor de tal reequilibrio.

Cuadro N° 4

Países Andinos: Proporción de trabajadores bajo relación de dependencia en la fuerza de trabajo urbana ocupada, 2005 %

Países	Sector Informal				Microempresas			Total relación dependencia
	No remunerados	Trab. del Hogar	Asalariados	Total	Sector Público	Asalariados	Total	
Bolivia ¹	9,0	4,0	14,6	27,6	10,9	18,4	29,3	56,9
Colombia	3,4	5,0	1,9	20,3	7,5	29,4	36,9	57,2
Ecuador	5,6	5,2	16,4	27,2	10,0	28,6	38,6	65,8
Perú	3,9	4,6	13,4	21,6	7,6	33,5	41,1	62,7
Venezuela	1,6	1,9	14,8	18,3	16,0	31,2	47,2	65,5
Países Andinos ²	4,7	4,1	14,2	23,0	10,4	28,2	38,6	61,6
América Latina ³	3,1	6,3	13,4	22,8	12,8	35,2	48,0	70,8

1. 2002

2. Promedio simple

3. En principio, promedio ponderado. La fuente no indica la base de la ponderación.

Fuente: OIT: *Panorama Laboral, 2006*.

Esta situación podría ser abordada, al menos parcialmente, mediante la aplicación de los convenios internacionales relativos al conjunto de las disposiciones laborales consideradas en los APC-TLC. Además de los convenios relativos a los principios fundamentales en el trabajo (cuya redacción es confusa, porque no se los designa en los términos establecidos, y no comprenden el principio de la igualdad), se aplicarían aquellos correspondientes a los otros tres temas considerados en esos acuerdos: salud y seguridad ocupacional, horas de trabajo y salario mínimo. Los países andinos han ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT; pero sólo muy poco aquellos relativos a los otros temas. Los **Cuadros N° 5 y N° 6** ilustran al respecto.

Cuadro N° 5

**Convenios de la OIT relativos a salud y seguridad en el trabajo
adoptados después de 1980 y ratificados por los países andinos y por los EEUU**

Países	155	161	162	167	170	171	174	175	176	184	187
Bolivia			X								
Colombia		X	X	X	X		X				
Ecuador			X								
EEUU											
Perú	X								X		
Venezuela											

Fuente : OIT : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>

Convenios

N° 155 Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981.

N° 161 Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985.

N° 162 Convenio sobre el asbesto, 1986.

N° 167 Convenio sobre salud y seguridad en la construcción, 1988.

N° 170 Convenio sobre los productos químicos, 1990.

N° 171 Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990.

N° 174 Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993.

N° 175 Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1993.

N° 176 Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995.

N° 184 Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001.

N° 187 Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006.

Cuadro N° 6

**Convenios de la OIT relativos a tiempo de trabajo y salarios mínimos
ratificados por los países andinos y por los EEUU**

Países	1	28	52	63	95	131	132	173	175
Bolivia	X	X			X	X			
Colombia	X	X	X		X				
Ecuador		X			X	X			
EEUU	X	X	X		X				
Perú	X	X							
Venezuela									

Fuente : OIT : <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>

Convenios

- N° 1 Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919.
- N° 26 Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928.
- N° 52 Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936.
- N° 63 Convenio sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938.
- N° 95 Convenio sobre la protección del salario, 1949.
- N° 131 Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970.
- N° 132 Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970.
- N° 173 Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992.
- N° 175 Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994.

En relación con los convenios fundamentales se agrega un problema poco estudiado. Su ratificación se ha realizado teniendo en cuenta los criterios de la llamada *norma mínima*. Los órganos de la mencionada institución analizan el cumplimiento de esos convenios fundamentales tomando como referencia las disposiciones laborales vigentes en cada país en el momento en el cual se ratificó cada convenio, a las que agregan aquellas que sus órganos legislativos han incorporado progresivamente. Como las legislaciones laborales de nuestros países eran en ese momento menos avanzadas que las de los países industrializados que los ratificaron -y luego en los nuestros la legislación ha hecho escasos progresos, e incluso han registrado retrocesos importantes, a diferencia de los países industrializados, en los cuales los progresos en la materia por lo general han sido importantes- los órganos de la OIT analizan el cumplimiento de legislaciones sensiblemente diferentes. Es muy difícil que nuestros países incorporen nuevas y más avanzadas disposiciones laborales. Lo más probable es que traten de reducir su alcance, conforme se presiona actualmente, a pesar de las observaciones de los órganos de control de la OIT.

En lo concerniente a los otros temas, los APC-TLC establecen la aplicación de las normas laborales de cada país. Aunque subrayan que deben ser consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos en estas materias, no especifican las normas de referencia; no señalan que éstas son aquellas establecidas por los correspondientes convenios de la OIT, aunque, como ha sido subrayado, éstas son las únicas existentes. La interpretación jurídica de estas disposiciones planteará problemas, sin duda. Entre otras razones, porque la mayor parte de estas legislaciones y de su cumplimiento, en el caso de queja al respecto, no ha sido analizada por los órganos de control de la OIT, ya que han sido convenios poco ratificados por los países andinos⁵². Una idea del problema es proporcionado por los Cuadros N° 5, sobre la ratificación de convenios relativos a salud y seguridad en el trabajo, y N° 6, sobre tiempo de trabajo y salarios mínimos. Con anterioridad se ha hecho referencia a diversos aspectos de la situación en esos temas en los países andinos. Comentario aparte debe hacerse con respecto a la escasa ratificación por los EEUU tanto de los convenios fundamentales, como, en mayor medida aún, de los convenios señalados en los mencionados cuadros. Sus omisiones deben ser consideradas, por un lado, con relación a la solidaridad que debe existir entre organizaciones sindicales, en este caso entre las andinas y las norteamericanas, cuyos reclamos a la OIT son muy importantes⁵³. Por otro lado, plantean problemas específicos de reconocimiento de los derechos de los trabajadores andinos en los EEUU. En

⁵² El artículo 19 de la Constitución de la OIT establece que los Estados que la integran están obligados a informar con intervalos regulares, a solicitud del Consejo de Administración, acerca de cualquier obstáculo que les impidiera ratificar o retrasar la ratificación de un determinado Convenio.

⁵³ Véase, en http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=5937, las observaciones enviadas el 2006 por la AFLC-CIO y por la CIOSL a la Comisión de Expertos encargada del seguimiento de los principios fundamentales en los países que no han ratificado sus convenios, acerca de su incumplimiento en los EEUU.

promedio, en este país había alrededor de un millón de trabajadores andinos el año 2005⁵⁴. Alrededor de dos terceras partes se encontraban en situación irregular. Se conoce bien el trato que reciben de las autoridades americanas, el bloqueo que afronta su necesaria regularización, las expulsiones que tienen lugar actualmente, y la explotación laboral que muchas veces sufren. Un problema específico es planteado por la omisión, en los APC-TLC, del principio de igualdad. Impedirá reclamar sus derechos en el marco de estos acuerdos⁵⁵.

Preocupa igualmente que las mencionadas disposiciones se limiten a señalar que los países procurarán no disminuir el nivel de protección existente en esos campos y que es inapropiado disminuirlo, cuando deberían haber eliminado su posibilidad. En el Perú, los ataques a los derechos laborales se concentran actualmente en la legislación relativa al tiempo de trabajo y al salario mínimo, quién sabe por qué. Aunque los APC-TLC no son taxativos en la materia, de ser ratificados por el Congreso americano, será más difícil disminuir el nivel de protección; aunque, como ha sido subrayado, los acuerdos dejan abierta esta posibilidad. Los entrevistados señalaron sus puntos de vista sobre el particular. Luego de expresar su preocupación ante esta posibilidad, manifestaron lo siguiente:

«Lo más probable es que no se respeten las normativas destinadas a la protección de la salud ocupacional o que las obligaciones se disminuyan a su mínima expresión».

«Por no ser claros, estos tratados suscitan muchos recelos entre los trabajadores».

«Que las cláusulas laborales de estos TLC no se fundamenten en las normas de la OIT es razón suficiente para oponerse a su firma».

«La mención de los derechos laborales como parte integral de los TLC es pura retórica; EEUU no aplica los convenios de la OIT».

«Los empresarios obstaculizan la aprobación de la Ley General de Trabajo antes de la ratificación del TLC, para evitar que proteja los derechos de los trabajadores».

Los trabajadores y los dirigentes de sus organizaciones dudan de la aplicación efectiva de la legislación laboral, así como de las instituciones encargadas de su aplicación. Es el eso de una estructura social, de un historia, del carácter colonial del poder. Lo expresan en distintos ámbitos. Los dirigentes entrevistados solicitan seguro de desempleo; revisión del acuerdo para incluir explícitamente el principio de igualdad, necesario para asegurar la equidad de género y a toda minoría, así como a nuestros emigrantes; cambios en las modalidades y el contenido de las disposiciones laborales de los APC-TLC, en particular introduciendo la posibilidad de que los sindicatos y no solamente los gobiernos soliciten consultas cooperativas; y la creación de un órgano resolutorio en materia de quejas laborales. Asimismo, recurren a la supervisión de la OIT. Por esta razón, consideran que los Convenios N° 155 y N° 161 deben ser ratificados.

⁵⁴ *Nacidos en países andinos. Cifra estimada aplicando un coeficiente de 0.7 a la PEA de origen étnico andino (parte de la cual nació en los EEUU) calculada por el "2005 American Community Survey".*
http://factfinder.census.gov/servlet/DatasetMainPageServlet?_lang=en&_ts=191158618000&_ds_name=ACS_2005_EST_G00_&_prog=am=

⁵⁵ *Vega Ruiz, (2004), señala que la escasa ratificación de convenios fundamentales por los EEUU constituye una desventaja comparativa en los TLC. Su afirmación es ambigua, pues no es claro quién está en desventaja. Estimamos que el control por un órgano de la OIT es una ventaja. En otros textos la misma autora ha señalado los beneficios de la ratificación, posición que compartimos. Agrega que la no inclusión literal del principio de la igualdad no tendría consecuencias prácticas, pues el capítulo sobre cooperación considera los principios fundamentales como un todo. Podría ser cierto, en nuestros países, pero no en lo relativo a la situación de nuestros migrantes en los EEUU. Es este país el que presta la cooperación, prácticamente.*

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Las encrucijadas: fortalecer la CAN y no al TLC

Antes de abordar las conclusiones y recomendaciones que suscita el análisis de la encuesta realizada, es necesario recordar la incertidumbre que viven los países andinos en lo relativo a la integración y globalización de sus economías. Es difícil precisar las probabilidades de las dos opciones que afronta hoy en día la Comunidad Andina de Naciones. Se oponen, como es ampliamente conocido, la posibilidad que se recomponga, y, consiguientemente, reanude, amplíe y haga más intenso el proceso de integración para el cual fue creada y juegue un papel importante en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones; y aquella signada por una mayor liberalización y globalización. A corto plazo, la inecuación será resuelta por la aprobación o rechazo, por el Congreso de los EEUU, del Tratado de Libre Comercio que el gobierno de su país ha negociado con los gobiernos de Colombia y Perú. Su decisión jugará un papel de primer orden en las probabilidades de recomposición de la CAN y en las orientaciones que ésta asuma. A la hora actual, los pronósticos son difíciles. Esperamos sin embargo que el TLC sea rechazado; que se pueda recomponer la CAN en términos substancialmente distintos a los neo-liberales; y que se inicie una nueva etapa en el proceso de integración sub-regional, en la cual el reconocimiento y el goce efectivo de los derechos laborales en general, y en materia de salud y seguridad de los trabajadores, en particular deben ser unos de sus pilares fundamentales.

Una información reciente subraya la incertidumbre señalada. El congresista demócrata Sander Levin, presidente del Sub-comité de Comercio de la Cámara Baja norteamericana, ha señalado en un comunicado que la administración de Bush debe hacer cambios en su política «como un prelude necesario» al debate sobre la extensión de la Ley de Comercio que habilitó el procedimiento de vía rápida congresal⁵⁵. Pidió específicamente que los APC-TLC con Perú, Colombia y Panamá, que están pendientes de ratificación, incluyan una cláusula que obligue a sus firmantes a respetar los derechos fundamentales de los trabajadores⁵⁶. En relación con su solicitud, se plantearán dos problemas, en el supuesto de que la exigencia sea aceptada por el Presidente norteamericano. Uno es estructural: el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo es harto improbable, con las estructuras productivas y los mercados de trabajo actuales. De pensarse en un período de adaptación, éste debería ser muy amplio. Es, como puede comprenderse, una invitación a su incumplimiento transitorio, el cual podría devenir definitivo, de cambiar la relación de fuerzas políticas en los EEUU. Mal podría aceptarse. Asimismo, debería modificarse el acuerdo alcanzado en importantes aspectos, especialmente en todos aquellos que obstaculizarán la industrialización sustentable de nuestras economías.

El otro problema tiene que ver con tres omisiones importantes de la Ley de Comercio 2002 de los EEUU, en la cual se basa la negociación del APC-TLC⁵⁷. Sus disposiciones laborales no son claras en relación con los instrumentos internacionales a los cuales apela, y tampoco en relación con el papel de la OIT. Dicho sea de paso excluye el principio de igualdad. Son olvidos políticos, que son reproducidos por los acuerdos comerciales negociados o suscritos posteriormente por los EEUU, conforme ha subrayado Vega Ruiz, (2004, b). Asimismo, siguiendo la Declaración de la OIT sobre los principios y los derechos fundamentales en el trabajo, ni la mencionada ley ni los citados acuerdos consideran como derecho fundamental a la salud y la seguridad en el trabajo. Nos preguntamos qué piensan los actuales congresistas norteamericanos al respecto. En todo caso, los sindicatos andinos evaluarán estos nuevos datos.

⁵⁶ RPP: «Bush promueve el libre comercio en informe para el congreso de EEUU»

⁵⁷ La negociación entre la mayoría parlamentaria y la administración norteamericana es bastante complicada. Los diferentes temas son abordados en función de las próximas elecciones generales. Las posiciones pueden variar, consecuentemente: pueden devenir más duras o más flexibles.

⁵⁸ Hemos expuesto el tema en Bossio, (2002, a).

6.2 Propuestas relevantes

La encuesta aporta opiniones importantes en relación con la integración andina y con el desarrollo de una estrategia sub-regional en materia de salud y seguridad ocupacionales. Los procesos antes señalados pueden requerir de largos períodos de maduración. Las organizaciones sindicales, por una parte, están en la obligación de sustentar opciones propias; y, por otra parte, disponen de un espacio de acción considerable. Deseamos subrayar y desarrollar tres proposiciones relevantes de los entrevistados, las cuales podrían dar lugar a opiniones del CCLA, con el apoyo técnico del ILA.

El goce efectivo de los derechos laborales por todos los trabajadores ha sido propuesto en varias oportunidades en el curso de la encuesta, en particular en relación con el derecho a un trabajo seguro. Se señala frecuentemente que los sindicatos pretenden privilegios para una minoría de trabajadores. Desde el momento en que se postula derechos para el conjunto de los trabajadores, y no solamente para aquellos que realizan actividades formales, o están sindicalizados, la opción es fundamentalmente distinta. Negar derechos a estos dos conjuntos de colectivos laborales, con el argumento que esos derechos no serán gozados por aquellos en la informalidad, tiene como finalidad expresa equilibrar el mercado de trabajo «hacia abajo».

La opción sindical es substancialmente distinta: reequilibrarlo «hacia arriba». El círculo virtuoso propuesto por Sengenberger es necesario, asimismo, para consolidar la democracia y alcanzar niveles de gobernabilidad eficientes y eficaces. Un amplio diálogo social sobre la formalización del conjunto del mercado laboral, la innovación productiva y tecnológica y el desarrollo del conocimiento, incluida la valorización de aquel tradicional, es imprescindible.

Los entrevistados subrayaron igualmente incumplimientos importantes, incluso flagrantes, de la responsabilidad estatal y empresarial en la aplicación de la legislación laboral y, por extensión, de las normas internacionales del trabajo. Asimismo las Memorias de los órganos de control de la OIT señalan esto muchas veces. De cumplir con dicha responsabilidad, se reduciría significativamente el conflicto social y se abrirían perspectivas en otros ámbitos, conforme ha sido señalado.

La encuesta subrayó por otra parte la necesidad de ratificar el convenio N° 155, relativo a salud y seguridad en el trabajo (incluido su protocolo adicional), y el N°161, relativo a servicios de salud en el trabajo. Aseguraría el seguimiento internacional de pautas importantes para que el trabajo sea seguro. Asimismo, facilitaría la revisión de los instrumentos de la CAN en la materia, al igual que las disposiciones laborales del APC-TLC.

Se agrega que procede asimismo la ratificación del conjunto de los convenios de la OIT relativos a salud y seguridad en el trabajo (varios de los cuales se refieren a actividades particularmente riesgosas, cuyo peso en los países andinos es evidente), así como a salario mínimo y tiempo de trabajo.

Otros temas importantes señalados por los entrevistados conciernen el medio ambiente en general, las condiciones de empleo y las condiciones generales de trabajo. Abordarlos y responder a las inquietudes que suscitan contribuiría a la paz social y el progreso económico. Parece importante agregar asimismo que las recomendaciones de la OIT en estas materias, si bien es cierto no son vinculantes, enriquecen los convenios y sugieren pautas de acción importantes.

Los entrevistados insistieron también en la participación de los trabajadores, y en particular de sus organizaciones, en el diseño y la implementación de las estrategias, las políticas, los programas y los proyectos de acción, en especial de aquellos relativos a salud y seguridad en el trabajo. El CCLA es una instancia participativa importante y única en la región, al igual que el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCEA). Individualmente, o de común acuerdo con los empresarios andinos, se debería dialogar con el CAASST y con el OAS acerca de tres temas de particular importancia para la salud

laboral. En primer lugar, acerca de la implementación de los instrumentos andinos: la Decisión 584 y la Resolución 957. ¿En qué estado se encuentran? ¿Se han tomado o se están tomando las disposiciones necesarias? Una primera evaluación de su implementación podría ser planteada a corto plazo. En segundo lugar, es importante participar en las actividades del CAASST y del OAS, las entidades sectoriales de la CAN y del Convenio Hipólito Unanue, respectivamente. En un primer momento, obligadamente, en el primer caso, por su estatuto, en tanto que observadores. Los entrevistados señalaron que debería ser una entidad tripartita. La participación del CCLA y del CCEA debería coadyuvar al plan de acción previsto por el CAASST, en particular al diagnóstico de situación que ha dispuesto⁵⁹, así como al diseño e implementación de las políticas y los programas y proyectos de acción necesarios. Su aprobación puesta en marcha es urgente. Su conversión en órgano técnico permanente es igualmente importante, y lo es asimismo la estrecha colaboración de estas dos entidades. Subrayaremos a este propósito que los encuestados han insistido en repetidas oportunidades en que no bastan las disposiciones legales; se imponen, en su opinión, decisiones políticas. En tercer lugar, si bien es cierto que los instrumentos de la CAN son muy importantes, deben ser completados en distintos ámbitos, sobre los cuales los entrevistados se han explayado.

⁵⁹ *Se impone una evaluación sistemática de los sistemas nacionales de salud y seguridad en el trabajo, sus instituciones, su funcionamiento, el papel que juegan los sindicatos. Es parte de las tareas del ILA.*

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional de Venezuela: *Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo*

<http://www.asambleanacional.gov.ve/ns2/leyes.asp?id=619>

Bossio Rotondo, Juan Carlos (2002), a. *Normas del trabajo y comercio internacional: una discusión recurrente*. En "Capítulos" N° 66 (septiembre-diciembre). SELA, Caracas,

Bossio Rotondo, Juan Carlos (2002), b *Crisis y reestructuración de la maquila de exportación*. En: "Trabajadores", julio-agosto.

Bossio Rotondo, Juan Carlos (2004). *Une transformation des maquilas est-elle possible?*. En: "Informations et commentaries", N° 128, juillet-septembre.

Colombia. Ministerio de Protección Social (2007). *ARP reconocerá prestaciones económicas a las familias de los mineros de Sardinata - norte de Santander*.

En: <http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/home.asp>

Colombia. Ministerio de Protección Social de Colombia (2007). *Estadísticas del sistema general de riesgos profesionales*. Bogotá, noviembre de 2006.

En: <http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/home.asp>

Cortés Carcelén, Juan Carlos (2005). *La aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el Perú, en el contexto de la integración regional. Documento de referencia y conclusiones del Seminario Nacional sobre la Aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el Contexto de la Integración Regional*, Lima, OIT.

Daza, José Luis (2005). *Economía informal, trabajo no declarado y administración del trabajo*. Ginebra, DDLA-OIT.

Dussels Peter, Enrique (2003). *Ser o no ser maquila. ¿Es esa la pregunta?* En: "Comercio Exterior", México, vol. 53, núm. 4, abril.

Instituto Laboral Andino (2005). *Salud laboral: un reto para la región andina en el siglo XXI. Memoria del Primer Seminario Regional Andino de Salud Laboral*, Lima, ILA.

Marín, Enrique; Vega María Luz, (2000). *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, LOIT.

Martínez, Daniel; Vega María Luz Vega, (2001). *Libertad sindical y diálogo social en los países andinos*, Lima, OIT.

OIT (1999). *Panorama Laboral*. Lima, OIT.

OIT (2001). *Panorama Laboral*. Lima, OIT

OIT (2003). *Panorama Laboral*. Lima, OIT.

OIT (2004). *Panorama Laboral*. Lima, OIT.

OIT (2006). *Panorama Laboral*. Lima, OIT.

OIT (2006). *Examen de las Memorias anuales con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Parte II Compilación de Memorias anuales por la Oficina Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT.

Oficina Internacional del Trabajo. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004): *Por una globalización justa*. Crear oportunidades para todos, OIT, Ginebra.

Picado Chacón, Gustavo; Durán Fabio, (2006). *República del Ecuador: Diagnóstico del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*. Lima, OIT.

Sengenberger, Werner (2004). *Globalización y progreso social. La función y el impacto de las Normas Internacionales del Trabajo*. Caracas, Fundación Ebert-Nueva Sociedad.

Suzigan, Wilson; y Fernández Suzana Cristina, (2003). *Competitividade sistêmica: a contribuição de Fernando Fajnzylber*.

En: http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_15.pdf

Takala, J. et al. (2005). *Decent Work-Safe Work*. ILO, XVIIth World Congress on Safety and Health at Work, Orlando.

Vega Ruiz, María Luz (2004), a. *Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina*. Ginebra, OIT.

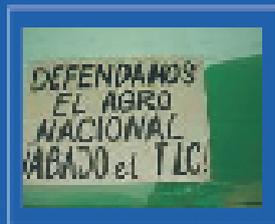
Vega Ruiz, María Luz (2004). b. *Algunos aspectos jurídicos de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio en las Américas. Evolución, contradicciones y retos en un mundo globalizado*. Lima, CCLA.

U S Bureau of Census *Historical Poverty Tables*.

En: <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov2.html>

SIGLAS UTILIZADAS

ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ATPA	Ley de Preferencias Comerciales Andinas
ATPDEA	Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga
CAASST	Comité Andino de Autoridades de Seguridad y Salud en el Trabajo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCLA	Consejo Consultivo Laboral Andino
CCEA	Consejo Consultivo Empresarial Andino
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
CDI	Contrato de duración indefinida
CLS	Comité de Libertad Sindical de la OIT
CMDSM	Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización
ESSALUD	Seguro Social de Salud (Perú)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ILA	Instituto Laboral Andino
LOPCYMAT	Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Venezuela)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
pib	Producto interno bruto por habitante o per cápita
TLC	Tratado de Libre Comercio



- ✓ Documento de Trabajo Nº 1: "Diagnóstico de la experiencia de formación y capacitación sindical en salud laboral y medio ambiente de las centrales del CCLA"
- ✓ Documento de Trabajo Nº 2: "Mecanismos para la protección de la salud de la Trabajadora Gestante"
- ✓ Documento de Trabajo Nº 3: "Por la prohibición del Asbesto o Amianto en la Subregión Andina"
- ✓ Documento de Trabajo Nº 4: "Centrales Sindicales Andinas frente al TLC y a la regulación internacional en salud laboral"

