

EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN LA AGENDA SOCIOLABORAL DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO

Estela Ospina Salinas

INTRODUCCIÓN

Asumiendo que en la actualidad los procesos de integración o los de comercio bilateral o multilateral forman parte de un entramado en donde los aspectos jurídicos tienen una especial importancia, a veces poco visible, poder desarrollar efectivamente una experiencia de integración comunitaria como la andina supone dotarse no solo de una institucionalidad organizativa sino de un andamiaje jurídico. Este marco jurídico comunitario andino o acervo jurídico comunitario debe resultar adecuado para un proceso complejo como es establecer normas supranacionales y que tengan como sujetos no solo a los Países Miembros sino a las personas, tanto jurídicas como naturales.

Se conoce que, incluso en los proyectos de integración, el motor suele ser económico-comercial; sin embargo, paulatinamente se desarrolla una agenda socio-laboral. Interesa preguntarse sobre los contenidos de esta agenda en el proceso de la Comunidad Andina y en el Sistema Andino de Integración (SAI).

Es importante identificar los contenidos de esta Agenda y cómo en ella se trata la temática de la Seguridad y Salud en el Trabajo que logró concretarse en la Decisión N° 584 –Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo–, y en la Resolución N° 957, que es el Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. En este sentido, el interés de este artículo es enfatizar la *prevención de los riesgos laborales* y no la compensación o la reparación de los

daños a la vida y a la salud causados por los accidentes de trabajo o las enfermedades profesionales.

Una primera parte está centrada en aproximarnos a la Comunidad Andina, a la agenda sociolaboral, al derecho comunitario andino y al Protocolo Modificatorio del Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral. Un aspecto fundamental de esta primera parte es la identificación de las características jurídicas de los instrumentos normativos andinos, como son la Decisión y la Resolución.

La segunda parte está centrada en analizar y comentar los principales contenidos de la Decisión N° 584 –Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo– y de la Resolución N° 957, Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Se profundizan con mayor o menor desarrollo los aspectos medulares de la Decisión y su Reglamento. La propuesta es presentar estos apuntes en el IV Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, a fin de contribuir a la difusión de este Instrumento preventivo de primer nivel, que es la Decisión N° 584.

Finalmente, se agradece a quienes permitieron que estas reflexiones sean publicadas. En especial, al Instituto Laboral Andino (ILA) y a su Director General Carlos Ortiz C. y al equipo de trabajo institucional; a Francesco Pini por sus aportes en la revisión de estilo; a Karim Rojas por su apoyo permanente; a Raúl Mucha García por sus notas.

I. COMUNIDAD ANDINA Y LA AGENDA SOCIOLABORAL

En la celebración por los 40 años del proceso de integración andino, el entonces Secretario General de la Comunidad Andina señaló que estas aspiraciones integracionistas encontraban sus raíces en el Congreso Anfictiónico de Panamá, convocado por Simón Bolívar en 1824.

Desde aquella época a la actualidad, el proceso de integración en la Subregión Andina transita por diversas etapas. Elizabeth Salmón presenta una evolución institucional de la Comunidad Andina que aporta una mirada histórico-jurídica relevante. Analiza el tránsito del Acuerdo de Cartagena, conocido como Grupo Andino, que inició sus actividades “el 21 de noviembre de 1969, con la instalación de la Comisión, órgano máximo del Acuerdo y constituido por los representantes plenipotenciarios de cada uno de los Estados miembros” (Salmón 2003:23), hacia un proceso de mayor autonomía en relación con el Tratado de Montevideo de 1960, con la eliminación del requisito de la compatibilidad. “Este deslinde es muy importante en la evolución del Grupo Andino porque le permite desarrollar, con mayor independencia, un proceso de integración propio (...). El Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena brinda a la organización los principales elementos de supranacionalidad, elementos como los principios de aplicación inmediata, de efecto directo y de la primacía de las normas derivadas” (Salmón 2003:37).

En todo proceso de estas características, el motor estuvo marcado por lo económico y lo comercial; sin embargo se fueron desarrollando también diversas iniciativas en relación a lo laboral. Diversos autores sostienen esta afirmación señalando que “los sistemas de integración regional, pese a su comienzo exclusivamente económico, con lentitud van desarrollando un subsistema de relaciones laborales con una dimensión internacional dentro del territorio integrado, que en definitiva se traduce en una internalización de las estructuras y su funcionamiento”, todo ello en mérito a que “(...) un sistema nacional de relaciones laborales –lo mismo que el Estado nacional– se va revelando cada vez más impotente para incidir en un terreno que está más allá de sus límites físicos (...)” (Óscar Ermida Uriarte, citado por Babace, Héctor 2004: 15).

En ese marco, cabe mencionar que al inicio del proceso de integración andino, en el Grupo Andino se contaba con el Comité de Altos Estudios Sociales (CAES), que estaba conformado por los representantes de los gremios empresariales y de las centrales y confederaciones sindicales de los Países miembros. Luis Aparicio Valdez, en la década de los setenta, retomó los objetivos del Acuerdo de Cartagena para insistir en la importancia de la armonización, como un criterio central para el proceso de fortalecimiento de la integración andina. Sostuvo que el Acuerdo de Cartagena señala como objetivo “la armonización de las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes” (Aparicio 1972: 33). Este autor colocó especial énfasis en el componente social y laboral del proceso de integración andino, y sostuvo que “lo laboral encuentra plena cabida dentro de lo social, siendo este concepto mucho más amplio, mientras que lo social la hace en cuanto a personas. Estando entonces comprendido el aspecto laboral dentro de lo social, podemos asimismo ubicar dentro de las legislaciones nacionales que deberán ser aproximadas de manera de armonizar las políticas económicas y sociales a la legislación de trabajo y a la de seguridad social (...) Como el concepto genérico de las políticas económicas y sociales abarca también lo concerniente a los trabajadores, por esto podemos también deducir que, dentro de dichas armonizaciones, se encuentran también las de las condiciones de trabajo” (Aparicio 1972: 34). Este enfoque de colocar las condiciones de trabajo como parte del proceso de armonización de las políticas económicas y sociales en la esfera andina resultó visionario para la posterior concreción de la Decisión N° 584 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Otro aspecto que anota Salmón es la importancia del Protocolo de Trujillo al fortalecer la institucionalidad comunitaria andina, con “el establecimiento del Sistema Andino de Integración (SAI)⁽¹⁾. Este sistema fue diseñado tanto para proporcionar una estructura orgánica a la naciente Comunidad Andina como para promover una coordinación efectiva de todos los órganos e instituciones que la componen” (Salmón 2003:39).

(1) Véase más información: <<http://www.comunidadandina.org/sai/que.html>>.

Cabe mencionar que, al 30 de agosto de 2010, el Sistema Andino de Integración está conformado por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, la Secretaría General, el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, Convenios, Corporación Andina de Fomento, Fondo Latinoamericano de Reservas, Universidad Simón Bolívar. Como parte del actual Sistema Andino se encuentran tres Consejos, que emiten Opiniones y que son: el Consejo Consultivo Empresarial Andino, el Consejo Consultivo Laboral Andino y el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, este último de reciente creación. Estos órganos consultivos del proceso de integración andino tienen como instrumento de expresión las Opiniones, que deben ser atendidas por el SAI, aunque su naturaleza jurídica no es vinculante.

Además, se cuenta con el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina (CAMT), que surgió como resultado del acuerdo de los Presidentes Andinos, realizado en junio de 2000. Sin embargo, el CAMT estuvo desarrollando actividades e iniciativas desde mayo de 1999. La Reunión de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina realizada en Cartagena de Indias, Colombia, el 20 y 21 de mayo de 1999 y que fuera precedida por la reunión de expertos y Viceministros de Trabajo de los Países Miembros, emitió la importante *Declaración de Cartagena de Indias*. Esta Declaración sostiene que el Sistema Andino de Integración señala la importancia de fortalecer los convenios sociales y la dimensión sociolaboral del proceso de integración, así como el Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral. Asimismo, se menciona de manera expresa la “importancia de la Agenda Sociolaboral Andina”. Y en la Directriz 37 se precisó que los ministros de Trabajo deberían “avanzar en la coordinación de políticas referentes al fomento de cinco ejes prioritarios: promoción del empleo, migración laboral, seguridad social, formación profesional y seguridad y salud en el trabajo”. Esta Declaración se constituye en un instrumento fundamental para la plena inclusión del componente sociolaboral en el proceso de integración andino.

Desde 1999 hasta agosto de 2010, el CAMT logró la aprobación de la Decisión N° 601 - “Plan Integrado de Desarrollo Social”⁽²⁾. También aprobó las Decisiones sobre Migración Laboral, sobre Seguridad Social y sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. Acerca de esta última Decisión se continuará la reflexión. A solicitud del CAMT, del Consejo Consultivo Empresarial Andino y del Consejo Consultivo Laboral Andino, el Instituto Laboral Andino conjuntamente con la Secretaría General de la CAN promovió la implementación del Observatorio Laboral Andino⁽³⁾. Cabe destacar que en 1999 el CAMT estaba conformado por los ministros de Trabajo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Posteriormente, se retiró la República Bolivariana de Venezuela y se incorporó en calidad de invitado el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, de conformidad con la Decisión N° 666⁽⁴⁾

(2) Véase: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D601.htm>>.

(3) Véase: <<http://www.comunidadandina.org/camtandinos/OLA/>>.

(4) Véase: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D666.htm>>.

de junio de 2007, debido a la calidad de País Miembro Asociado. Este proceso así como la realización de cinco Cumbres Andinas sobre empleo dan cuenta del interés por modelar el avance de la integración económica y comercial con una paulatina armonización de las políticas sociales y, en particular, de las sociolaborales.

La importancia de esta instancia del CAMT radica en que su objetivo general es promover la dimensión sociolaboral del proceso de integración a través de una efectiva articulación de sus acciones con los Ministerios de Trabajo de la Subregión, así como con los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. El CAMT colocó como sus objetivos específicos: a) Promover la formulación y desarrollo de una normativa sociolaboral comunitaria según los objetivos de la agenda social de la Comunidad Andina; b) Impulsar el desarrollo de los proyectos sociolaborales del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) identificados como prioritarios para combatir la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en la Subregión; c) Impulsar las acciones del Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral, en permanente coordinación con los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos; d) Apoyar el funcionamiento del Observatorio Laboral Andino⁽⁵⁾.

Estos elementos dan cuenta de los avances favorables del proceso de integración sobre las relaciones laborales en la Subregión Andina. La base de estos avances está colocada en la importancia que le asignan los Países Miembros a la articulación de acciones. En estos últimos cinco años del proceso de integración andino en relación a la agenda sociolaboral, lo central viene siendo la coordinación y el intercambio de experiencia y de saberes entre los ministerios competentes y ambos Consejos Consultivos, tanto el Empresarial como el Laboral. En este sentido, las afirmaciones de Babace sobre el efecto negativo de estos procesos no resultan acertadas en el caso de la Subregión Andina. Él afirma que “(...) el efecto inmediato de la integración sobre el mundo laboral será generalmente el aumento de la inestabilidad en el empleo y la pérdida directa de puestos de trabajo, así como también un deterioro en las condiciones de trabajo (...); y el efecto negativo puede hacerse presente también en el ámbito de las condiciones de higiene y seguridad en el empleo” (Babace 2004: 152).

1. El derecho comunitario andino⁽⁶⁾

Como sostiene Novak, “el proceso de integración andino, al igual que cualquier proceso de integración, se caracteriza por tener un ordenamiento jurídico

(5) Véase: <<http://www.comunidadandina.org/camtandinos/>>.

(6) Los autores se refieren a esta rama del derecho como a “derecho de la integración” o “derecho comunitario”. Para Babace el derecho de la integración –o derecho comunitario, como también suele llamársele– es el conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso de integración entre dos o más países. Es el conjunto de las normas que regulan la pluralidad de relaciones jurídicas a que da lugar el fenómeno de la integración. La autora del presente ensayo opta por la denominación de “derecho comunitario andino”, por ser el marco jurídico específico del proceso de integración de la Comunidad Andina, coincidiendo en esto con Novak.

autónomo⁽⁷⁾, completo⁽⁸⁾ y dinámico⁽⁹⁾, obligatorio para todos los Estados miembros que los conforman, así como para los distintos organismos (Sáchica, citado por Novak, Fabián 2004: 57). En esa misma orientación, Babace sostiene que “un proceso de integración genera y necesita un sistema jurídico distinto, cuya paulatina conformación y estudio, en simbiótica interrelación, dan lugar a nuevas categorías jurídicas, o a la utilización de las categorías jurídicas de otras ramas del derecho, –no solo del derecho internacional–, adaptándolas a la nueva realidad que se requiere regular” (Babace 2004: 30).

Los diversos autores y autoras coinciden en señalar que, en relación a las fuentes del derecho comunitario andino, pueden distinguirse dos tipos de fuentes del derecho⁽¹⁰⁾: a) Las fuentes primarias, básicas o llamadas también convencionales, que son las normas fundacionales, el acuerdo básico entre los Estados miembro del proceso de integración, “que como tales están regulados por el derecho internacional para su concentración, validez, interpretación y aplicación” (Babace 2004: 37); y, b) las fuentes derivadas, no convencionales o secundarias, que son las normas que dictan los órganos creados para regular la evolución de dicho proceso.

Las primeras están directamente vinculadas al consentimiento expresado por los Estados miembros; las segundas son las normas dictadas por los órganos en ejercicio de la competencia atribuida. En el acervo comunitario andino se encuentran las “Decisiones” de la Comisión de la Comunidad Andina y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; y las “Resoluciones”, a cargo de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

En el caso del derecho comunitario andino, como sostiene Novak las características surgen de los primeros artículos del tratado constitutivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y son confirmadas por la jurisprudencia del Tribunal (Novak, Fabián 2004: 68). Estas son:

- a) Aplicabilidad inmediata o automática. “Este concepto significa que la norma de derecho comunitario adquiere automáticamente estatuto de derecho positivo en el ordenamiento interno de los Estados parte” (Pérez Ortemin, citado por Babace, Héctor 2004: 43). Indica que una norma entra en “vigencia inmediata en el territorio de los Estados miembros una vez que esta es aprobada o publicada en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina” (Novak, Fabián 2004: 78). Complementa Novak con el señalamiento de la “incondicionalidad

(7) De acuerdo con Novak, es autónomo en el sentido de que no depende ni deriva de ningún otro ordenamiento jurídico (...) posee sus propios órganos de creación normativa (Novak 2004: 57).

(8) Esta característica, según señala Novak, implica un conjunto de normas que regulan el proceso de integración, y también un conjunto de órganos y mecanismos que garantizan la legalidad de la actuación de los órganos comunitarios y de los propios Estados miembros al interior del proceso (Novak 2004: 57).

(9) Menciona Novak que se trata de un derecho cambiante y dinámico, no estático ni definitivo (...). Es un derecho progresivo y evolutivo que merece atención permanente por los progresos que alcanza en su desarrollo (Novak 2004: 58).

(10) Novak coincide con ambas, pero señala dos más: las fuentes complementarias y las fuentes auxiliares.

que apunta a que la aplicación de la norma no debe estar subordinada a medida posterior alguna de los órganos comunitarios” (Novak, Fabián 2004: 68). En ese sentido, retomando el artículo 3 del Tratado que crea el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, señala que las Decisiones y las Resoluciones, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, serán directamente aplicables en los Países Miembros⁽¹¹⁾. Siguiendo a Isaac es posible sostener que la aplicabilidad inmediata implica que: 1. El derecho comunitario está integrado de pleno derecho en el ordenamiento interno de los Estados, sin necesitar ninguna fórmula especial de introducción; 2. Las normas comunitarias ocupan su lugar en el ordenamiento jurídico interno en calidad de derecho comunitario; y, 3. Los jueces nacionales tienen la obligación de aplicar el derecho comunitario (Isaac Guy, citado por Novak, Fabián 2004: 78).

- b) Aplicabilidad preferente. “Este carácter supone que el derecho comunitario se aplica con prioridad a toda norma nacional (...). Los Estados no pueden unilateralmente dictar normas sobre esos temas, y si las dictan igualmente, carecerán de validez. En cuanto a las normas de los Estados miembros ya existentes respecto de las materias que pasan a ser competencia de los órganos comunitarios, al momento en que entran en vigencia normas comunitarias pierden eficacia. A este efecto, reflejo de la preclusión, se lo llama desplazamiento de la norma estatal anterior por la norma comunitaria posterior” (Vásquez, citado por Babace, Héctor 2004: 44).

Lo mencionado establece criterios relevantes para el análisis de la Decisión N° 584 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” y de la Resolución N° 957 “Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”, en la medida en que se trata de la normativa comunitaria vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo. En este sentido, dicha normativa comunitaria andina se encuentra vigente en los Países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; forma parte de su derecho interno; y su aplicación data de setiembre del 2005, cuando se publicó la Resolución en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina. Asimismo, en los casos de superposición del ordenamiento comunitario andino al derecho interno de los Estados miembros, plantea la primacía de este derecho comunitario por encima del ordenamiento nacional, que deberá proceder a modificar su contenido para adecuarse a lo establecido en este marco jurídico supranacional. Es importante señalar que existen mecanismos comunitarios para el control del cumplimiento de las normas comunitarias andinas.

2. Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral

El inicial Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral fue suscrito en 1973 y modificado en 1976. Tello subraya que funcionó como un foro constituido únicamente por los ministros de Trabajo del Grupo Andino (Tello 2009: 41),

(11) A menos que se señale una fecha posterior (Uribe, citado por Novak, Fabián 2004: 69).

y contaba con tres órganos: la Conferencia de Ministros de Trabajo; la Comisión de Delegados y la Secretaría de Coordinación⁽¹²⁾. Posteriormente, la Directriz N° 38 de la “Declaración de Cartagena” de 1999 estableció “Instruir a los ministros de Relaciones Exteriores (a que preparen) un proyecto de Protocolo Modificadorio del Convenio Simón Rodríguez a fin de adecuarlo a la nueva institucionalidad andina y al actual contexto socio-económico de la Región⁽¹³⁾”.

El Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral fue suscrito el 23 de junio de 2001 por los ministros de Relaciones Exteriores de las Países Miembros de la Comunidad Andina. Define al Convenio como “el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina”, y señala que “forma parte del Sistema Andino de Integración”. De acuerdo al contenido del artículo 2, los objetivos son: a. Proponer y debatir iniciativas en los temas vinculados al ámbito sociolaboral que signifiquen un aporte efectivo al desarrollo de la Agenda Social de la Subregión, contribuyendo con la actividad de los demás órganos del Sistema Andino de Integración; b. Definir y coordinar las políticas comunitarias referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social, las migraciones laborales; así como otros temas que puedan determinar los Países Miembros; y c) Proponer y diseñar acciones de cooperación y coordinación entre los Países Miembros en la temática sociolaboral andina⁽¹⁴⁾.

Sobre su organización se menciona que el Convenio Simón Rodríguez está conformado por: a. La Conferencia; b. Las Comisiones Especializadas de Trabajo; y c. La Secretaría Técnica. Un aspecto de especial significado es la conformación de este Convenio, porque, a diferencia del precedente, establece que la Conferencia es la instancia máxima del Convenio y se expresa mediante Recomendaciones adoptadas por consenso. Además, establece que dicha Conferencia está integrada por los ministros de Trabajo de los Países Miembros de la Comunidad Andina o sus representantes; por los Coordinadores de los Capítulos Nacionales del Consejo Consultivo Empresarial Andino; y, por los Coordinadores de los Capítulos Nacionales del Consejo Consultivo Laboral Andino. Es decir, se pasa de un diseño institucional centrado en los Ministerios de Trabajo hacia uno que se ubica en el marco actual del Diálogo social tripartito.

En esa línea se orientan las funciones de la Conferencia, que son:

- a) Adoptar Recomendaciones conducentes al logro de los objetivos señalados en este Convenio;

(12) Según anota Tello, fue ineficaz y solo se reunió en dos oportunidades (abril y octubre de 1973). Luego se desactivó, al desfinanciarse por falta de pago de las aportaciones de los Países Miembros.

(13) Véase: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_11.doc&usg=AFQjCNFg8kc5UsOLiMhq2rto88EaQukk-A>.

(14) Véase: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/simonrodriguez.htm>>.

- b) Evaluar la marcha del Convenio;
- c) Estudiar y proponer modificaciones al Convenio;
- d) Aprobar o modificar su propio Reglamento y el de las Comisiones Especializadas de Trabajo;
- e) Aprobar el Programa Anual de Actividades del Convenio;
- f) Revisar y proponer anualmente el presupuesto para el funcionamiento del Convenio y remitirlo ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual procederá a su consideración y aprobación.
- g) Constituir las Comisiones Especializadas de Trabajo y evaluar sus informes;
- h) Identificar los temas sociolaborales de la Agenda Social Subregional que pueden ser objeto de cooperación internacional; y
- i) Conocer todos los demás asuntos referidos a los ámbitos de su competencia.

Se subraya que en el cumplimiento de las funciones mencionadas, la Conferencia actuará por consenso. Esto significa buscar, como un compromiso básico para el avance de la Agenda Sociolaboral Andina, el acuerdo de todas las partes, representantes del Estado, de los empleadores y de los sindicatos. A la luz de las declaraciones, acuerdos y compromisos adquiridos tanto formal como informalmente, en el ámbito sociolaboral de la Comunidad Andina es posible afirmar que existe un proceso de diálogo social inicial entre los representantes de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral y el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo. Como sostiene Martín Valverde, “el diálogo social abarca la diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos, pudiendo consistir sencillamente en un cambio de impresiones” (Martín Valverde, citado por Babace, Héctor 2004: 119). Este proceso inicial se vería fortalecido si Colombia, único país que aún no ratifica el Protocolo Modificatorio, cumpliera con hacerlo.

Finalmente, recordamos las afirmaciones de Villavicencio Ríos: “Se ha destacado la gran importancia del diálogo social en la profundidad de los procesos de integración. En primer lugar, porque las partes sociales juegan un papel fundamental en la consolidación del proceso de integración, pues el camino comunitario requiere la adhesión con convicción de las fuerzas sociales y sindicales. En segundo término, porque además el diálogo social es vital para el desarrollo de la dimensión social que solo se asegura si las iniciativas comunitarias se someten constantemente a la discusión entre las partes sociales” (Villavicencio Ríos, citado por Babace, Héctor 2004: 119).

II. DECISIÓN N° 584: INSTRUMENTO ANDINO DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Entre los considerandos de la Decisión N° 584 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (IASST) se recuerda el artículo 1 del Acuerdo de

Cartagena que establece como uno de sus *objetivos fundamentales* procurar el *mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión*⁽¹⁵⁾. Esta referencia vincula el proceso de integración andino, reconociendo en su primera parte la importancia del mercado común latinoamericano, con el compromiso de elevar la calidad de vida de quienes habitan en la Subregión.

La mención de los artículos 3 y 51 del Acuerdo de Cartagena conlleva una especial referencia a las medidas de *la armonización gradual de las políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales de los Países Miembros en las materias pertinentes*. Luis Aparicio señalaba que “(...) la armonización de las políticas sociales –aun cuando esta es una interpretación que puede ser discutida– es la búsqueda, de una parte, de una cierta equivalencia de resultados en beneficio de los asalariados de los diferentes países, y de otra parte, vistas las cosas desde el punto de vista de las empresas, y no de los asalariados, la igualación de las cargas por las empresas” (Aparicio 1972: 34). Se procura encontrar un piso mínimo o un mínimo común denominador para todos los Países Miembros y de allí avanzar en la construcción de estándares similares para evitar el *dumping* social o la competencia desleal, derivados de disparidades y asimetrías en los marcos regulatorios sobre las condiciones de trabajo establecidos en cada uno de los Países Miembros, en perjuicio de los trabajadores y las trabajadoras. En esa medida se relacionan la armonización gradual y la aproximación de las legislaciones nacionales. Es más, el resultado de la Decisión tuvo como base central un análisis detallado de los marcos regulatorios sobre la legislación en seguridad y salud en el trabajo, en cada uno de los Países Miembros.

A continuación se presentan los considerandos sobre el hecho que “el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Subregión está íntimamente relacionado con la obtención de un trabajo decente (...) y uno de los elementos esenciales para alcanzar el objetivo de un trabajo decente es garantizar la protección de la seguridad y la salud en el trabajo”. Cabe mencionar la referencia expresa a la categoría de *trabajo decente* elaborada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En la Memoria del Director General de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, se utiliza en forma expresa esta categoría. “Allí aparece una primera definición: trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social”⁽¹⁶⁾.

En 1972, Luis Aparicio anotó que en la construcción de los marcos regulatorios de los países y en los procesos de integración existen factores que tienen especial influencia. “Hay otros factores ocultos, invisibles, que también juegan y representan un papel importante (...) [como, por ejemplo]: –los Convenios de la Organización

(15) Véase: <<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>>.

(16) Véase:<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/35rct/doc_ref/doc1/i.htm#10->>.

Internacional del Trabajo, por la influencia que ejercen sobre las legislaciones de todos los países antes o después de su ratificación–; el Acuerdo de Cartagena y el propio proceso de integración que al motivar el intercambio de información facilita y favorecerá más aún en el futuro, cuando el proceso se acelere, la aproximación de las legislaciones y de las condiciones de trabajo; –las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que al impartir directivas determinarán que los países incorporen a sus legislaciones ciertas normas o principios de orden laboral” (Aparicio 1972: 36). En el caso del IASST se evidencia la importancia que tiene una categoría que se va configurando como un nuevo paradigma en el mundo contemporáneo. Asimismo, el IASST puso el énfasis en uno de los componentes que va adquiriendo especial relevancia en este proceso de dotar a la categoría de *trabajo decente* de “una estructura teórica”⁽¹⁷⁾ como es la seguridad y salud en el trabajo, subrayando su cualidad de elemento esencial.

Otro considerando insiste en que *corresponde a los Países Miembros adoptar medidas necesarias para mejorar las condiciones de seguridad y salud en cada centro de trabajo de la Subregión y así elevar el nivel de protección de la integridad física y mental de los trabajadores*. Pone el énfasis en mejorar y elevar los niveles de protección en los centros de trabajo. Esta referencia señala que el IASST establecerá obligaciones no solo para los Estados Miembros del proceso de integración andino, sino también para los particulares, personas jurídicas y naturales. Constituyéndose, en materia de seguridad y salud en el trabajo, en un centro de imputación normativo de carácter tripartito.

En el antepenúltimo considerando se menciona que *el Convenio Simón Rodríguez de integración sociolaboral, donde se establece la participación tripartita y paritaria del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, contempla como uno de sus ejes temáticos principales la Seguridad y Salud en el Trabajo*. Este aspecto, que ya se mencionó, constituiría la base para institucionalizar a nivel de la Subregión Andina el diálogo social tripartito y paritario. Sin embargo, para ello se requiere que el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral sea ratificado por el País Miembro de Colombia. Mientras ello no ocurra, esta nueva institucionalidad para el desarrollo de la agenda sociolaboral en el proceso de integración andino se mantiene trunca.

La importancia que adquieren las Opiniones de los Consejos Consultivos, órganos del Sistema Andino de Integración, se evidencia en el penúltimo considerando del IASST. Este señala que *el Consejo Consultivo Laboral Andino, a través de la Opinión 007 de junio de 2000, emitida ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General de la Comunidad Andina, ha*

(17) INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES. *Informe del Director*, Ginebra 2000, párrafo 9. Véase: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/rct/35rct/doc_ref/doc1/i.htm#10>.

manifestado su pleno respaldo al tratamiento de esta temática de manera tripartita, con el propósito de establecer criterios generales para orientar una adecuada política preventiva, además de adoptar medidas concretas para establecer procedimientos en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Subregión. En este instrumento normativo se valoran y reconocen las expresiones de uno de los órganos del SAI, conformado por las centrales y confederaciones del más alto rango en la Subregión Andina⁽¹⁸⁾, “de conformidad con las Decisiones 441, 464 y 494 aprobadas por la Comisión de la Comunidad Andina, en cumplimiento de la Directriz del Consejo Presidencial Andino que dispone la búsqueda de una mayor participación de este sector en la construcción del proceso de integración tendiente a conformar un mercado común”⁽¹⁹⁾.

Finalmente, los considerandos del IASST subrayan la conveniencia de *aprobar un instrumento en el que se establezcan las normas fundamentales en materia de seguridad y salud en el trabajo, que sirva de base para la gradual y progresiva armonización de las leyes y los reglamentos que regulen las situaciones particulares de las actividades laborales que se desarrollan en cada uno de los Países Miembros. Este Instrumento deberá servir al mismo tiempo para impulsar en los Países Miembros la adopción de Directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo así como el establecimiento de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo.* Es importante destacar que el IASST de la Comunidad Andina se construyó sobre la base de enfoques innovadores para la época de su formulación, en el año 2002. Se tiene aquí el concepto de *sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo* que recoge las Directrices técnicas de la OIT sobre Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo aprobadas en el 2001, conocidas como ILO/OSH 2001⁽²⁰⁾. Otro enfoque novedoso fue el de sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo que resulta central en la construcción del Convenio N° 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006⁽²¹⁾.

Es posible afirmar que el IASST se constituyó en una formulación jurídica comunitaria que recogió los enfoques más innovadores tanto en materia de seguridad y salud en el trabajo como en materia de trabajo decente; también la propia experiencia comunitaria en materia de diálogo social y los aportes de la Opinión del CCLA; y, finalmente, retomó la experiencia de la aplicación del derecho

(18) Al 30 de agosto de 2010, el Consejo Consultivo Laboral Andino está conformado por 12 centrales y confederaciones de los Países Miembros y centrales y confederaciones de la República Bolivariana de Venezuela en calidad de invitados. De Bolivia: COB; de Colombia: CUT, CTC y CGT; de Ecuador: CEDOCUT, CEOSL, CTE y UGT; de Perú: CGTP, CTP, CUT y CATP. Además, participan en calidad de miembros invitados las centrales y confederaciones de la República Bolivariana de Venezuela: UNT, CTV, CODESA, CGT y CUTV.

(19) Véase: <http://www.comunidadandina.org/sai/estructura_19.html y www.ccla.org.pe>.

(20) Véase: <<http://sobes.org.br/site/wp-content/uploads/2009/08/MEOSH-2001-2.pdf>>.

(21) Véase: <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>>.

comunitario andino en una temática sociolaboral específica, como lo es la seguridad y salud en el trabajo.

1. Antecedentes: Decisión N° 547-Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo

Respecto del eje temático de la Seguridad y Salud en el Trabajo, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo decidió elaborar un proyecto de “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”, a fin de contribuir a su plena vigencia en el contexto del Mercado Común Andino. La formulación de este trabajo fue precedida por un estudio de la legislación nacional de cada uno de los países y por un texto consolidado de esas legislaciones, realizados con el apoyo técnico de la OIT. Partiendo de este análisis se elaboró un Proyecto base a cargo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En relación con esta iniciativa se desarrolló el I Taller Subregional en Quito, en febrero de 2002. Producto de este Taller, se aprobaron los Lineamientos Generales y se definió el texto final articulado del proyecto de Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Cabe destacar, sostiene Guido Mendoza (2002: 4), que este proyecto elaborado por el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo tuvo como objetivo central contribuir con una normativa comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo (Mendoza 2002: 4).

Una importante Misión Subregional de consulta con los Países Miembros de la Comunidad Andina para la revisión de las “Bases de Propuesta” de la Secretaría General, referidas a los Instrumentos de Migración Laboral, de Seguridad Social y de Seguridad y Salud en el Trabajo, se realizó del 10 al 24 de octubre de 2002. Dicha Misión Subregional contó con el apoyo y coordinación de los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada uno de los Países Miembros, los cuales se encargaron de organizar, en cada capital andina, reuniones específicas con funcionarios de las distintas entidades nacionales vinculadas con la temática de estos tres Instrumentos.

Posteriormente, el Proyecto de Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo recibió diversos aportes, entre ellos el del Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) que en abril de 2003 presentó la Opinión N° 21⁽²²⁾ sobre el mencionado Proyecto. Los diversos aportes fueron evaluados por la Secretaría General de la CAN y presentados para la decisión de los ministros de Trabajo en junio de 2003. Tarea que culminó el mismo mes con el acuerdo suscrito por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN como “Decisión 547: Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

A continuación presentaremos los contenidos fundamentales de este primer cuerpo normativo comunitario sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. Estaba distribuido en seis capítulos, más las Disposiciones Finales y las Disposiciones Transitorias.

(22) Véase: <<http://www.ccla.org.pe/legislacion/opiniones/opinion21.php>>.

El Capítulo I trataba de un conjunto de disposiciones generales que comprendían diversas definiciones; entre ellas, las siguientes: país miembro; trabajador; salud; medidas de prevención; riesgo laboral; actividades, procesos, operaciones o labores de alto riesgo; lugar de trabajo; condiciones y medio ambiente de trabajo; equipos de protección personal; sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo; sistemas nacional de seguridad y salud en el trabajo; servicios de salud en el trabajo; enfermedad profesional; accidente de trabajo; comité de seguridad y salud en el trabajo; incidente laboral; peligro; salud ocupacional; condiciones de salud; mapa de riesgos y empleador; entre otras.

Este capítulo se complementa con dos artículos. Uno de ellos establece el objeto “Instrumento”, es decir, el conjunto de normas que deben regular las acciones a desarrollarse en los centros de trabajo para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, a través de medidas de control y del desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo; para lo cual es importante implementar sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo de composición tripartita. El otro artículo estipula el alcance del mismo “Instrumento”, y hace referencia a que se aplica a todas las ramas de actividad económica y a todos los trabajadores. La exclusión parcial o total de ciertas ramas de actividad económica deberá ser limitada, y además deberá señalar los motivos de la exclusión, describir las medidas para asegurar la suficiente protección a los trabajadores excluidos e informar al Comité Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El Capítulo II estaba dedicado a la política de prevención de riesgos laborales que deben establecer los países en el nivel nacional. Este capítulo, a través de siete artículos, establece que los países, en el marco de sus sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, deben propiciar el mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a fin de prevenir daños en la integridad física y mental de los trabajadores que sean consecuencia, guarden relación o sobrevengan durante el trabajo. Para lo cual cada País miembro deberá elaborar, poner en práctica y revisar periódicamente una política nacional de mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. La mencionada Decisión estipulaba además que dicha política debe servir para: propiciar y apoyar una coordinación interinstitucional para la planificación adecuada y la racionalización de los recursos; definir las autoridades competentes; identificar los principales problemas y sus soluciones; sistematizar las normas y reglamentos nacionales; observar el cumplimiento de tales normas mediante inspecciones; y desarrollar otras acciones complementarias. Este capítulo incluye disposiciones que establecen la necesidad de disponer de servicios de salud en el trabajo, que podrán ser organizadas por empresas, por grupos de empresas, por el sector público, por las instituciones de seguridad social o por otro tipo de instituciones u organizaciones competentes.

El Capítulo III trataba sobre la gestión de la seguridad y salud en los centros de trabajo y las obligaciones de los empleadores. El punto de partida es que en todo lugar de trabajo se deberán tomar medidas tendientes a disminuir los riesgos

laborales. Estas medidas deberán basarse, para el logro de este objetivo, en directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y su entorno como responsabilidad social y empresarial. Para lo cual las empresas elaborarán planes integrales de prevención de riesgos que comprenderán diversas acciones, desde la formulación de la política empresarial, hasta la identificación y evaluación de los riesgos, la sustitución progresiva de lo más peligroso por aquello que es menos dañino o sin riesgo, la implementación del sistema de registro y notificación de los accidentes de trabajo y de los incidentes y enfermedades profesionales; la investigación de estos; la designación, según el número de trabajadores y la naturaleza de sus actividades, de trabajadores delegados de seguridad o un comité de seguridad y salud, y el establecimiento de un servicio de salud en el trabajo; entre otros aspectos. Los empleadores deberán propiciar la participación de los trabajadores y de sus representantes en los organismos paritarios existentes para la elaboración y ejecución del plan integral de prevención de riesgos de cada empresa. Asimismo, deberán conservar y poner a disposición de los trabajadores y de sus representantes, así como de las autoridades competentes, la documentación que sustente el referido plan.

El Capítulo IV se ocupaba de los derechos y obligaciones de los trabajadores. Es importante señalar que todos los trabajadores tienen derecho a desarrollar sus labores en un ambiente de trabajo adecuado y propicio para el pleno ejercicio de sus facultades físicas y mentales, que garantice su salud, seguridad y bienestar.

En el Capítulo V se abordó lo relativo a los trabajadores que son objeto de medidas de protección especial. En este capítulo se incluyen disposiciones relacionadas, en primer lugar, con la protección de los trabajadores que por su situación de discapacidad sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo; y, en segundo lugar, con la necesidad de que los empleadores tengan en cuenta los factores de riesgo que pueden incidir en la procreación de los trabajadores y las trabajadoras, en particular por la exposición a los agentes físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales, a fin de adoptar las medidas preventivas necesarias.

El Capítulo VI se abocó al tema de las sanciones. Se estableció que los Países Miembros adoptarán las medidas necesarias para sancionar a quienes por acción u omisión infrinjan lo previsto por el Instrumento y demás normas sobre prevención de riesgos laborales. La legislación nacional de cada País Miembro determinará la naturaleza de las sanciones aplicables para cada infracción, tomando en consideración, entre otros, la gravedad de la falta cometida, el número de personas afectadas, la gravedad de las lesiones o de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias, y si se trata de un caso de reincidencia.

Posteriormente, en Guayaquil, Ecuador, en el mes de mayo de 2004 en la primera disposición final de la Decisión N° 584 IASST, se procedió a derogar la Decisión 547 y se aprobó la citada Decisión del IASST vigente en la actualidad.

2. **Ámbito de aplicación normativa**

La determinación del ámbito de aplicación del IASST es un aspecto relevante para la definición del sistema subregional andino de protección a la seguridad y salud en el trabajo. Es importante determinar los sujetos comprendidos y el ámbito territorial de esta normativa comunitaria.

Ámbito de validez personal o subjetivo

Por su naturaleza jurídica, la “Decisión” es una norma aplicable en relación con los sujetos comprendidos, que son tanto los Estados Miembros como las personas, sea jurídicas como naturales. En el caso de los empleadores, se considera como tal a toda persona física o jurídica que emplea a uno o varios trabajadores. Mientras que se considera como trabajador a:

- a. toda persona que desempeña una actividad laboral por cuenta ajena remunerada;
- b. toda persona que realiza una actividad laboral como independiente o por cuenta propia; y
- c. toda persona que desempeña una actividad en las instituciones públicas.

Ámbito de validez territorial

Este ámbito está determinado por cada uno de los Países Miembros que integran la Comunidad Andina. A finales de agosto de 2010 estos países son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Cuando se aprobó el IASST formaba parte de la CAN también la República Bolivariana de Venezuela; sin embargo, en la Segunda Disposición Transitoria se estableció que, en el caso de este país y de sus nacionales, la vigencia de esa Decisión sería a partir del 31 de diciembre de 2006. Pero, antes de que se cumpliera el plazo mencionado, la República Bolivariana de Venezuela se retiró de la Comunidad. En este sentido, el IASST se constituye en un ordenamiento jurídico comunitario andino y tiene vigencia en los territorios de los Países Miembros. Frente a la pregunta si puede ir más allá de ese territorio comunitario, no es posible responder afirmativamente, debido a que el marco comunitario se circunscribe a ese espacio territorial.

Frente a la posibilidad de que el IASST pudiera generar situaciones de conflicto, superposición, desplazamiento y colisión con el derecho interno de los Países Miembros, se han establecido dos mecanismos. Uno, en la segunda disposición final del IASST, donde se señala que, si lo previsto en las respectivas legislaciones nacionales no es incompatible con lo dispuesto por el Instrumento, esas disposiciones continuarán vigentes. Cuando la legislación nacional establezca obligaciones y derechos superiores a los contenidos en el IASST, aquellas obligaciones y aquellos derechos prevalecerán sobre las disposiciones de este último, bajo el principio de la condición más beneficiosa. El segundo mecanismo se estableció en la tercera disposición transitoria, por la cual los Países Miembros se comprometen a adoptar

todas las medidas que sean necesarias para dar aplicación a las disposiciones del IASST en sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, en un plazo de doce (12) meses desde su entrada en vigencia. Si dicha vigencia se inició el 8 de mayo de 2004, el cumplimiento de esta disposición debió verificarse el 9 de mayo de 2005.

Otro aspecto que se estableció en el artículo 3 del IASST es que este Instrumento se aplicará a todas las ramas de actividad económica en los Países Miembros, y a todos los trabajadores. Sin embargo, se le da el derecho a cualquier País Miembro para que, de conformidad con su legislación nacional, pueda excluir parcial o totalmente de su aplicación a ciertas ramas de actividad económica o a categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales se presenten problemas particulares de aplicación.

El País Miembro que hace uso de este derecho de exclusión está sometido a la obligación de enumerar las ramas de actividad o las categorías de trabajadores que hubieren sido excluidas y deberá explicar los motivos de dicha exclusión. Deberá describir las medidas que adopte para asegurar la suficiente protección a los trabajadores en las ramas excluidas, y deberá informar al Comité Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como al Convenio Simón Rodríguez, todo progreso realizado hacia una aplicación más amplia.

3. Definiciones

El IASST señala definiciones para avanzar en un proceso de armonización de los marcos legislativos de cada uno de los Países Miembros. En el diagnóstico previo de las legislaciones de los cinco países se evidenció que el significado y la comprensión de algunos conceptos diferían de país en país. En ese sentido, la construcción de este conjunto de definiciones básicas adquirió una especial relevancia, tanto en los esfuerzos de elaboración jurídico-técnica, como en los procesos de consenso entre los actores laborales del proceso de integración andino. Como parte de un proceso de construcción de una normativa comunitaria andina, en el IASST se advirtió la necesidad de que la normativa que habrá de regular el desarrollo de la materia específica se aproxime y se pueda coordinar o unificar. En el caso del IASST se optó por adoptar un mismo conjunto de definiciones consensuadas. En este sentido, se optó por limitar los comentarios sobre las definiciones y mantener el texto de las definiciones conforme se aprobó.

Salud: Es un derecho fundamental que significa no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también de los elementos y factores que afectan negativamente el estado físico o mental del trabajador y están directamente relacionados con los componentes del ambiente del trabajo.

Medidas de prevención: Las acciones que se adoptan con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo, dirigidas a proteger la salud de los trabajadores contra aquellas condiciones de trabajo que generan daños que sean consecuencia, guarden relación o sobrevengan durante el cumplimiento de sus labores;

medidas cuya implementación constituye una obligación y deber de parte de los empleadores.

Riesgo laboral: Probabilidad de que la exposición a un factor ambiental peligroso en el trabajo cause enfermedad o lesión.

Actividades, procesos, operaciones o labores de alto riesgo: Aquellos que impliquen una probabilidad elevada de ser la causa directa de un daño a la salud del trabajador con ocasión o como consecuencia del trabajo que realiza. La relación de actividades calificadas como de alto riesgo será establecida por la legislación nacional de cada País Miembro.

Lugar de trabajo: Todo sitio o área donde los trabajadores permanecen y desarrollan su trabajo o a donde tienen que acudir por razón de este.

Condiciones y medio ambiente de trabajo: Aquellos elementos, agentes o factores que tienen influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores. Quedan específicamente incluidos en esta definición:

- i. las características generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y demás útiles existentes en el lugar de trabajo;
- ii. la naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo, y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia;
- iii. los procedimientos para la utilización de los agentes citados en el apartado anterior, que influyan en la generación de riesgos para los trabajadores; y
- iv. la organización y ordenamiento de las labores, incluidos los factores ergonómicos y psicosociales.

Equipos de protección personal: Los equipos específicos destinados a ser utilizados adecuadamente por el trabajador para que le protejan de uno o varios riesgos que puedan amenazar su seguridad o salud en el trabajo.

Enfermedad profesional: Una enfermedad contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral.

Accidente de trabajo: Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aun fuera del lugar y horas de trabajo. Las legislaciones de cada país podrán definir lo que se considere accidente de trabajo respecto al que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa.

Procesos, actividades, operaciones, equipos o productos peligrosos: Aquellos elementos, factores o agentes físicos, químicos, biológicos, ergonómicos o mecánicos que están presentes en el proceso de trabajo, según las definiciones y parámetros que establezca la legislación nacional, y que originen riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores que los desarrollen o utilicen.

Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo: Es un órgano bipartito y paritario constituido por representantes del empleador y de los trabajadores, con las facultades y obligaciones previstas por la legislación y la práctica nacionales, destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos.

Incidente Laboral: Suceso acaecido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo, en el que la persona afectada no sufre lesiones corporales, o en el que estas solo requieren cuidados de primeros auxilios.

Peligro: Amenaza de accidente o de daño para la salud.

Salud Ocupacional: Rama de la Salud Pública que tiene como finalidad promover y mantener el mayor grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones; prevenir todo daño a la salud causado por las condiciones de trabajo y por los factores de riesgo; y adecuar el trabajo al trabajador, atendiendo a sus aptitudes y capacidades.

Condiciones de salud: Conjunto de variables objetivas de orden fisiológico, psicológico y sociocultural que determinan el perfil sociodemográfico y de morbilidad de la población trabajadora.

Mapa de riesgos: Compendio de información organizada y sistematizada geográficamente a nivel nacional y/o subregional sobre las amenazas, incidentes o actividades que son valoradas como riesgos para la operación segura de una empresa u organización.

4. Derechos y obligaciones para los Países Miembros

En la doctrina laboral comparada, el deber de prevención presenta “una discordancia en cuanto a si esta es solamente jurídico-privada, es decir, que se tiene en virtud de la existencia de un contrato de trabajo o si, por el contrario, se trata de una obligación que junto con la anterior naturaleza privada también la tiene pública” (Salcedo 2000:42). La autora de este artículo sostiene que el deber de prevención tiene una doble faz: por un lado, jurídico-privado; y, por el otro, jurídico-público. Ello porque se trata de tutelar derechos humanos fundamentales como son la vida y la salud en el trabajo. Esta afirmación tiene su sustento en el texto de la revisión de la Declaración de Cartagena de Indias y el Plan de Acción aprobados por los ministros de Trabajo de la Comunidad Andina en mayo de 1999, así como en la II Reunión de Ministros de Trabajo celebrada en Lima en agosto de 1999, y en las reuniones similares desarrolladas durante los años 2000 y 2001 en las cuales la inclusión

de la temática de la Seguridad y Salud en el Trabajo se constituyó como uno de los ejes claves del proceso de integración andino, en relación con la agenda sociolaboral y por afectar la política social, económica y laboral de los Países Miembros.

Se anotaba que “el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo en el contexto de las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas es un tema que suscita el mayor interés para los países miembros del Convenio. En nuestros países, las condiciones de trabajo en las empresas tienden a ser deficientes, generando un incremento de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. En la mayoría de los sectores de actividad industrial están proliferando empresas que no aplican con grados satisfactorios de eficiencia las medidas de protección de la seguridad y salud a sus trabajadores. Por otra parte, la insuficiente difusión de conocimientos especializados en materia de salud y seguridad en el trabajo, unida a los riesgos inherentes a la introducción de nuevas tecnologías y a la utilización de nuevos productos químicos y biológicos plantea desafíos para los gobiernos que deben enfrentar con decisión política y capacidad técnica. Debido a la importancia que le asignaron a los ejes temáticos, uno de los cuales es la Seguridad y Salud en el Trabajo, se diseñó un plan de acción que expresa el compromiso político asumido y cuya ejecución será responsabilidad de los ministerios de Trabajo.

En este contexto se recomienda al grupo de trabajo las siguientes acciones:

- Propender por una normativa comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo y una normativa de seguridad en el producto.
- Diseñar e implementar programas para la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales que le son comunes a los países del área.
- Diseñar programas para reforzar las actuaciones en materia de vigilancia y control de la salud ocupacional y los riesgos profesionales”.

Lo acotado ubica el proceso de construcción de la normativa comunitaria andina en Seguridad y Salud en el Trabajo como un esfuerzo para avanzar en la mejora de las condiciones de trabajo a fin de desarrollar la prevención de los riesgos en los centros de trabajo de la Subregión Andina. En este sentido, el artículo 2 del IASST señala: “Las normas previstas en el presente Instrumento tienen por objeto promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador, mediante la aplicación de medidas de control y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo”.

El enfoque propuesto de *Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo* se definió como el “conjunto de agentes y factores, articulados en el ámbito nacional y en el marco legal de cada Estado, que fomentan la prevención de los riesgos laborales y la promoción de las mejoras de las condiciones de trabajo, tales como la elaboración de normas, la inspección, la formación, promoción y apoyo,

el registro de información, la atención y rehabilitación en salud y el aseguramiento, la vigilancia y control de la salud, la participación y consulta a los trabajadores, y que contribuyen, con la participación de los interlocutores sociales, a definir, desarrollar y evaluar periódicamente las acciones que garanticen la seguridad y salud de los trabajadores y, en las empresas, a mejorar los procesos productivos, promoviendo su competitividad en el mercado”. Para tal fin, el IASST estableció que los Países Miembros deberán implementar o perfeccionar sus Sistemas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo, mediante acciones que propugnen políticas de prevención y de participación del Estado, de los empleadores y de los trabajadores.

En el marco de sus Sistemas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo, los Países Miembros deberán propiciar el mejoramiento de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo, a fin de prevenir daños en la integridad física y mental de los trabajadores que sean consecuencia, guarden relación o sobrevengan durante el trabajo. Sin embargo, para garantizar el cumplimiento por parte de los Estados Miembros, el IASST señaló la obligación de cada País Miembro de elaborar, poner en práctica y revisar periódicamente su política nacional de mejoramiento de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo, debiendo tener dicha política los siguientes objetivos específicos:

- a) Propiciar y apoyar una coordinación interinstitucional que permita una planificación adecuada y la racionalización de los recursos; así como de la identificación de riesgos a la salud ocupacional en cada sector económico;
- b) Identificar y actualizar los principales problemas de índole general o sectorial y elaborar las propuestas de solución acordes con los avances científicos y tecnológicos;
- c) Definir las autoridades con competencia en la prevención de riesgos laborales y delimitar sus atribuciones, con el propósito de lograr una adecuada articulación entre las mismas, evitando de este modo el conflicto de competencias;
- d) Actualizar, sistematizar y armonizar sus normas nacionales sobre seguridad y salud en el trabajo, propiciando programas para la promoción de la Salud y Seguridad en el Trabajo, orientado a la creación y/o fortalecimiento de los Planes Nacionales de Normalización Técnica en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo;
- e) Elaborar un Mapa de Riesgos;
- f) Velar por el adecuado y oportuno cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales, mediante la realización de inspecciones u otros mecanismos de evaluación periódica, organizando, entre otros, grupos específicos de inspección, vigilancia y control dotados de herramientas técnicas y jurídicas para su ejercicio eficaz;

- g) Establecer un sistema de vigilancia epidemiológica, así como un registro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que se utilizará con fines estadísticos y para la investigación de sus causas;
- h) Propiciar la creación de un sistema de aseguramiento de los riesgos profesionales que cubra la población trabajadora;
- i) Propiciar programas para la promoción de la Salud y Seguridad en el Trabajo, con el propósito de contribuir a la creación de una cultura de prevención de los riesgos laborales;
- j) Asegurar el cumplimiento de programas de formación o capacitación para los trabajadores, acordes con los riesgos prioritarios a los cuales potencialmente se expondrán, en materia de promoción y prevención de la seguridad y salud en el trabajo;
- k) Supervisar y certificar la formación que, en materia de prevención y formación de la Seguridad y Salud en el Trabajo, recibirán los profesionales y técnicos de carreras afines. Los gobiernos definirán y vigilarán una política en materia de formación del recurso humano adecuada para asumir las acciones de promoción de la salud y la prevención de los riesgos en el trabajo, de acuerdo con sus reales necesidades, sin disminución de la calidad de la formación ni de la prestación de los servicios. Los gobiernos impulsarán la certificación de calidad de los profesionales en la materia, la cual tendrá validez en todos los Países Miembros;
- l) Asegurar el asesoramiento a empleadores y trabajadores en el mejor cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo.

Sobre los servicios de salud en el trabajo, que fueron definidos como el “conjunto de dependencias de una empresa que tiene funciones esencialmente preventivas y que está encargado de asesorar al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en la empresa acerca de: i) los requisitos necesarios para establecer y conservar un medio ambiente de trabajo seguro y sano que favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo; ii) la adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud física y mental”. Se establece la obligación para los Países Miembros de establecer servicios de salud en el trabajo, que podrán ser organizados por las empresas o grupos de empresas interesadas, por el sector público, por las instituciones de seguridad social o cualquier otro organismo competente o por la combinación de los enunciados. Este es el criterio adoptado por el Convenio OIT N° 161 sobre servicios de salud en el trabajo.

En relación con el desarrollo de las políticas nacionales gubernamentales de prevención de riesgos laborales, señala el IASST que deberán estar a cargo de los organismos competentes en cada País Miembro. Los Países Miembros deberán garantizar que esos organismos cuenten con personal estable, capacitado y cuyo

ingreso se determine mediante sistemas transparentes de calificación y evaluación. Dichos organismos deberán propiciar la participación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a través de la consulta con sus organizaciones más representativas.

Además, con el fin de armonizar los principios contenidos en sus legislaciones nacionales, los Países Miembros de la Comunidad Andina deberán adoptar las medidas legislativas y reglamentarias necesarias, teniendo como base los principios de eficacia, coordinación y participación de los actores involucrados, para que sus respectivas legislaciones sobre Seguridad y Salud en el Trabajo contengan disposiciones que regulen, por lo menos, los siguientes aspectos.

- a) Niveles mínimos de seguridad y salud que deben reunir las condiciones de trabajo;
- b) Restricción de operaciones y procesos, así como de utilización de sustancias y otros elementos en los centros de trabajo que entrañen exposiciones a agentes o factores de riesgo debidamente comprobados y que resulten nocivos para la salud de los trabajadores. Estas restricciones, que se decidirán a nivel nacional, deberán incluir el establecimiento de requisitos especiales para su autorización;
- c) Prohibición de operaciones y procesos, así como de la utilización de sustancias y otros elementos en los lugares de trabajo que resulten nocivos para la salud de los trabajadores;
- d) Condiciones de trabajo o medidas preventivas específicas en trabajos especialmente peligrosos;
- e) Establecimiento de normas o procedimientos de evaluación de los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores, mediante sistemas de vigilancia epidemiológica ocupacional u otros procedimientos similares;
- f) Procedimientos para la calificación de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, así como de los requisitos y procedimientos para la comunicación e información de los accidentes, incidentes, lesiones y daños derivados del trabajo a la autoridad competente;
- g) Procedimientos para la rehabilitación integral, readaptación, reinserción y reubicación laborales de los trabajadores con discapacidad temporal o permanente por accidentes y/o enfermedades ocupacionales;
- h) Procedimientos de inspección, de vigilancia y control de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo;
- i) Modalidades de organización, funcionamiento y control de los servicios de salud atendiendo a las particularidades de cada lugar de trabajo; y

- j) Procedimientos para asegurar que el empleador, previa consulta con los trabajadores y sus representantes, adopte medidas en la empresa, de conformidad con las leyes o los reglamentos nacionales, para la notificación de los accidentes del trabajo, las enfermedades profesionales y los incidentes peligrosos. La notificación a la autoridad competente, al servicio de inspección del trabajo, a la institución aseguradora, o a cualquier otro organismo deberá ocurrir: i) inmediatamente después de recibir el informe en el caso de accidentes que son causa de defunción; y ii) dentro de los plazos prescritos, en el caso de otros accidentes del trabajo.

Asimismo, el IASST obliga a los Países Miembros a desarrollar las medidas necesarias destinadas a lograr que quienes diseñan, fabrican, importan, suministran o ceden máquinas, equipos, sustancias, productos o útiles de trabajo:

- a) Velen por que las máquinas, equipos, sustancias, productos o útiles de trabajo no constituyan una fuente de peligro ni pongan en riesgo la seguridad y salud de los trabajadores;
- b) Cumplan con proporcionar información y capacitación sobre la instalación, así como sobre la adecuada utilización y mantenimiento preventivo de la maquinaria y los equipos; el apropiado uso de sustancias, materiales, agentes y productos físicos, químicos o biológicos, a fin de prevenir los peligros inherentes a los mismos, y la información necesaria para monitorizar los riesgos;
- c) Efectúen estudios e investigaciones o se mantengan al corriente de la evolución de los conocimientos científicos y técnicos necesarios para cumplir con lo establecido en los incisos a) y b) del presente artículo;
- d) Traduzcan al idioma oficial y en un lenguaje sencillo y preciso, las instrucciones, manuales, avisos de peligro u otras medidas de precaución colocadas en los equipos y maquinarias, así como cualquier otra información vinculada a sus productos que permita reducir los riesgos laborales; y
- e) Velen por que las informaciones relativas a las máquinas, equipos, productos, sustancias o útiles de trabajo sean facilitadas a los trabajadores en términos que resulten comprensibles para los mismos.

De otra parte, el IASST establece que los Países Miembros desarrollarán las tecnologías de información y los sistemas de gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo con miras a reducir los riesgos laborales.

Los Países Miembros deberán adoptar las medidas necesarias para reforzar sus respectivos servicios de inspección de trabajo a fin de que estos orienten a las partes interesadas en los asuntos relativos a la Seguridad y Salud en el Trabajo, supervisen la adecuada aplicación de los principios, las obligaciones y derechos vigentes en la materia y, de ser necesario, apliquen las sanciones correspondientes en caso de infracción.

5. Derechos y obligaciones de los empleadores

5.1 Generalidades

En este capítulo se revisan tanto el deber de prevención que recae en el empleador como el tipo de obligaciones que de ello se generan. Desde la aprobación del Convenio N° 155 de la OIT se sostiene que la política nacional “tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo”. Por su parte, en la Directiva marco 89/391/EEC (hoy Unión Europea) se sostiene que la “prevención hace referencia a todas aquellas medidas que se han tomado o que se han planeado para prevenir o minimizar los riesgos ocurridos en todas las fases del trabajo”.

Una definición relevante del IASST es la de empleador, establecida en el artículo 1, inciso v) “Toda persona física o jurídica que emplea a uno o varios trabajadores”. Cuando se revisan las Actas de los Debates de la Reunión Técnica de Quito en 2001 se anota que esta definición amplia y genérica debe incluir a las empresas y a la actividad de la administración pública del Estado, en cuanto es un empleador de sectores importantes de trabajadoras y de trabajadores que se encuentran protegidos por el instrumento andino.

En el IASST, artículo 1, inciso d) se definen las medidas de prevención como “las acciones que se adoptan con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo, dirigidas a proteger la salud de los trabajadores contra aquellas condiciones de trabajo que generan daños que sean consecuencia, guarden relación o sobrevengan durante el cumplimiento de sus labores, medidas cuya implementación constituye una obligación y deber de parte de los empleadores”.

Es posible afirmar que el deber de prevención se fundamenta en el hecho de que es el empleador quien determina las condiciones generales y específicas bajo las que sus trabajadoras y trabajadores laboran. En este sentido, el deber general del empleador en prevención hace referencia al deber primordial de los empleadores de velar por la seguridad y salud de las trabajadoras y los trabajadores en todas las circunstancias.

Otro aspecto a analizar es si este deber de prevención se concreta en obligaciones de medios o de resultados. Cuando se analiza, desde un enfoque socio-técnico, la gestión de la prevención se concluye que es fundamental atender tanto a los medios (condiciones de trabajo seguras y saludables, controles sobre los medios de trabajo potencialmente riesgosos, entre otros) como a los resultados: es decir, la reducción de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, así como de los incidentes peligrosos. El argumento central es que se trata de la protección y tutela de los derechos humanos fundamentales como son el derecho a la vida y el derecho a la salud en el trabajo. En esta misma medida, el empleador deberá atender

al cumplimiento no solo de lo referido a los medios para mejorar su gestión preventiva, sino también de lo referido a los resultados de la misma. En este sentido, se debería observar una tendencia a la mejora de las condiciones de trabajo y a la reducción de las tasas e índices de siniestralidad y accidentabilidad tanto las empresas, como en el país y a nivel de la Subregión Andina.

Además, cabe anotar que los riesgos laborales están ocasionados por el trabajo y son riesgos “impuestos”, a diferencia de los riesgos que una persona elige libremente. En un centro de trabajo, es el empresario o la empresaria quien detenta en exclusiva la facultad de organizar las labores y, por lo tanto, de determinar las condiciones en las que se ha de trabajar y la exposición al riesgo. Veamos las diferencias. Un riesgo asumido libremente es, por ejemplo, el de fumar. A pesar de todas las campañas contra el uso del cigarrillo, hay personas que optan por seguir fumando. En un centro de trabajo, en cambio, es el empresario el que determina el nivel de riesgo al que expondrá al trabajador o a la trabajadora. Por ejemplo, el empresario A, por “reducir costos o ahorrar”, optó por adquirir una maquinaria de segunda, sin guardas de protección, sin mandos de prevención, sin mecanismo de absorción de polvo o de ruido. Así el empresario A, al adquirir una maquinaria insegura, genera un nivel muy alto de exposición para sus trabajadoras y trabajadores. Además, cabe señalar que en un sistema democrático moderno este tipo de riesgos impuestos tiene su límite en el hecho de que la trabajadora o el trabajador vende por un salario su trabajo, pero no su salud ni su vida, que son bienes jurídicos protegidos constitucionalmente, como se mencionó.

Es importante considerar que las obligaciones colocan como centro de la protección la salud y vida de los trabajadores y las trabajadoras, considerados tanto personal como colectivamente. Gran parte de las obligaciones tendrán a cada uno de ellos y ellas como sujetos directos; sin embargo, otras obligaciones serán de aplicación al colectivo de los mismos, sea a través de mecanismos de participación especializados, como son los Comités paritarios de Seguridad y Salud en el Trabajo, o a través de las organizaciones sindicales, como parte del ejercicio de la libertad sindical.

En este sentido, el IASST impone a los empleadores de la Subregión Andina la adopción de obligaciones de medios y de resultados en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes andinos. “La integración tiene el deber de contribuir, de manera más explícita y eficaz, al mejoramiento persistente de las condiciones de vida de nuestros pueblos, tal como lo establece el Acuerdo de Cartagena en su artículo primero” (Wagner 2004: 27).

El principio de prevención se sustenta en el hecho que las acciones para evitar los daños son mejores que las acciones para remediarlos. De tal manera que, aunque la compensación, cura y rehabilitación de las trabajadoras y los trabajadores accidentados son temas importantes, el foco y los esfuerzos principales se deben concentrar en la prevención de riesgos en las empresas. Aunque resulte obvio,

es importante insistir en que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales no son producto de la “mala suerte”, del error humano que termina culpabilizando a la propia víctima y eludiendo colocar el centro del problema en las condiciones de trabajo; sino que son producto de la carencia de prevención. Además, las condiciones de trabajo peligrosas pueden ser “gestionadas” a través de los diferentes mecanismos de las disciplinas de la ingeniería de seguridad, de la higiene ocupacional, de la ergonomía, de la medicina del trabajo, de la toxicología ocupacional, de la psicología del trabajo, entre otras ciencias que han sido creadas para contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo.

En materia de prevención es importante tomar en consideración también el principio de precaución⁽²³⁾, en virtud del cual, cuando una actividad puede presentar amenazas a la salud, se deben tomar medidas de precaución incluso si las relaciones de causa efecto no están establecidas científicamente.

A nivel de la legislación comparada, es importante mencionar la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de la Unión Europea⁽²⁴⁾, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Allí, en el artículo 6, se establecen las “Obligaciones generales de los empresarios”, donde se dice:

“1. En el marco de sus responsabilidades, el empresario adoptará las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, incluidas las actividades de prevención de los riesgos profesionales, de información y de formación, así como la constitución de una organización y de medios necesarios.

El empresario deberá velar para que se adapten estas medidas a fin de tener en cuenta el cambio de las circunstancias y tender a la mejora de las situaciones existentes.

2. El empresario aplicará las medidas previstas en el párrafo primero del apartado 1 con arreglo a los siguientes principios generales de prevención:

- a) evitar los riesgos;
- b) evaluar los riesgos que no se puedan evitar;
- c) combatir los riesgos en su origen;

(23) Ver: <http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/132042_es.htm>.

(24) Ver: El objetivo de la Directiva es garantizar una protección más eficaz de los trabajadores en el trabajo tanto mediante medidas dirigidas a la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales como mediante la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores y sus representantes. Esta directiva marco sirve de base para la adopción de directivas específicas. <http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/health_hygiene_safety_at_work/c11113_es.htm>.

- d) adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos de trabajo y los métodos de trabajo y de producción, con miras en particular a atenuar el trabajo monótono y el trabajo repetitivo y a reducir los efectos de los mismos en la salud.
- e) tener en cuenta la evolución de la técnica;
- f) sustituir lo peligroso por lo que entraña poco o ningún peligro;
- g) planificar la prevención buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo;
- h) adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual;
- i) dar las debidas instrucciones a los trabajadores”.

Estos principios generales de prevención son aquellos que se recogen como los fundamentales en el conjunto de la legislación y la doctrina internacionales sobre la materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En el artículo 11 del IASST se establece que “en todo lugar de trabajo se deberán tomar medidas tendientes a disminuir los riesgos laborales. Estas medidas deberán basarse, para el logro de este objetivo, en directrices sobre sistemas de gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo y su entorno como responsabilidad social y empresarial”.

Cabe recordar la definición que el artículo 1, inciso j) del IASST sobre Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo como el “conjunto de elementos interrelacionados o interactivos que tienen por objeto establecer una política y objetivos de Seguridad y Salud en el Trabajo, y los mecanismos y acciones necesarios para alcanzar dichos objetivos, estando íntimamente relacionado con el concepto de responsabilidad social empresarial, en el orden de crear conciencia sobre el ofrecimiento de buenas condiciones laborales a los trabajadores, mejorando de este modo la calidad de vida de los mismos, así como promoviendo la competitividad de las empresas en el mercado”.

En el caso del Perú, ante la inexistencia de una Ley de Prevención de Riesgos Laborales o de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Decreto Supremo N° 009-2005-TR establece en su artículo 15 que: “La gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo es responsabilidad del empleador, quien asume el liderazgo y compromiso de estas actividades en la organización. El empleador delegará las funciones y la autoridad necesaria al personal encargado del desarrollo, aplicación y resultados del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, quien rendirá cuentas de sus acciones al empleador y/o autoridad competente; ello no lo exime de su deber de prevención y, de ser el caso, de resarcimiento”.

5.2. Plan integral de prevención de riesgos

Para tal fin, señala el IASST, las empresas elaborarán planes integrales de prevención de riesgos. Esta obligación general y central que se establece requiere –y así lo entendieron los legisladores comunitarios y nacionales– de mayores concreciones. Por eso se sostiene que estos planes integrales deberán comprender al menos once acciones como mínimo:

- 1) Política empresarial. Formular la política empresarial y hacerla conocer a todo el personal de la empresa. Prever los objetivos, recursos, responsables y programas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 2) Identificación y evaluación de los riesgos. Esta medida deberá hacerse en forma inicial y periódicamente, con la finalidad de planificar adecuadamente las acciones preventivas, mediante sistemas de vigilancia epidemiológica ocupacional específicos u otros sistemas similares, basados en mapa de riesgos.
- 3) Combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual. En caso de que las medidas de prevención colectivas resulten insuficientes, el empleador deberá proporcionar, sin costo alguno para el trabajador, las ropas y los equipos de protección individual adecuados.
- 4) Sustitución. Programar la sustitución progresiva y con la brevedad posible de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador.
- 5) Medidas de prevención. Diseñar una estrategia para la elaboración y puesta en marcha de medidas de prevención, incluidas las relacionadas con los métodos de trabajo y de producción, que garanticen un mayor nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores.
- 6) Sistema de registro y notificación. Mantener un sistema de registro y notificación de los accidentes de trabajo, incidentes y enfermedades profesionales y de los resultados de las evaluaciones de riesgos realizadas y las medidas de control propuestas: registro al cual tendrán acceso las autoridades correspondientes, empleadores y trabajadores.
- 7) Investigar y analizar los accidentes, incidentes y enfermedades de trabajo, con el propósito de identificar las causas que los originaron y adoptar acciones correctivas y preventivas tendientes a evitar la ocurrencia de hechos similares, además de servir como fuente de insumo para desarrollar y difundir la investigación y la creación de nueva tecnología.
- 8) Información y capacitación. Informar a los trabajadores por escrito y por cualquier otro medio sobre los riesgos laborales a los que están expuestos y capacitarlos a fin de prevenirlos, minimizarlos y eliminarlos. Los horarios y el lugar en donde se llevará a cabo la referida capacitación se establecerán previo acuerdo de las partes interesadas.

- 9) Establecimiento de los mecanismos necesarios para garantizar que solo aquellos trabajadores que hayan recibido la capacitación adecuada, puedan acceder a las áreas de alto riesgo.
- 10) Organización participativa de la prevención. Designar, según el número de trabajadores y la naturaleza de sus actividades, un trabajador delegado de seguridad, un comité de seguridad y salud y establecer un Servicio de Salud en el Trabajo; y
- 11) Considerar la ergonomía y los factores psicosociales en los centros de trabajo. Fomentar la adaptación del trabajo y de los puestos de trabajo a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud física y mental, teniendo en cuenta la ergonomía y las demás disciplinas relacionadas con los diferentes tipos de riesgos psicosociales en el trabajo.

Asimismo, el IASST obliga a que el Plan Integral de Prevención de Riesgos deberá ser revisado y actualizado periódicamente con la participación de empleadores y trabajadores y, en todo caso, siempre que las condiciones laborales se modifiquen.

Sobre este particular es importante establecer las diferencias señaladas al hablar de la organización participativa de la prevención. Se hizo mención al delegado de seguridad, al comité de seguridad y salud y al Servicio de Salud en el Trabajo; y se subrayó su obligatoriedad y complementariedad funcional. Sobre cada uno de estas instancias, la Resolución N° 957 –Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (RIASST)– señala lo siguiente.

a. Delegado de Seguridad y Salud en el Trabajo

Esta opción de participación preventiva se limita para el caso de aquellas empresas que no cuenten con un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, por no alcanzar el número mínimo de trabajadores establecido para este fin en la legislación nacional correspondiente. De conformidad con el artículo 13 del RIASST, dicho Delegado será elegido democráticamente por los trabajadores, de entre ellos mismos; lo cual elimina la opción que el empleador designe a este Delegado; el sustento de esta disposición es permitir una activa, democrática y libre participación de las trabajadoras y los trabajadores aun cuando su centro de trabajo no alcance el mínimo legal. En el caso del Perú, este es el criterio que debería aplicarse a todos los centros de trabajo que tengan un número menor a los 25 trabajadores. Criterio que la normativa comunitaria reafirma en el artículo siguiente, señalando que el Delegado es un representante de las trabajadoras y los trabajadores y colaborará al interior de la empresa en materia de prevención de riesgos laborales.

b. Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo

Conforme a la definición establecida en el IASST, este Comité es un órgano bipartito y paritario constituido por representantes del empleador y de las trabajadoras y los trabajadores, con las facultades y obligaciones previstas

por la legislación y la práctica nacionales. Dicho Comité tiene prevista una actuación como instancia de consulta regular y periódica de las intervenciones de la empresa en materia de prevención de riesgos y apoyo al desarrollo de los programas de Seguridad y Salud en el Trabajo. Asimismo se obliga a los Países Miembros que adopten disposiciones legislativas o administrativas para determinar el marco para la participación de representantes, tanto del empleador como de las trabajadoras y los trabajadores, que formarán parte del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, en función del tamaño de las empresas. El Comité será creado solo en aquellas empresas que alcancen el número mínimo de trabajadores establecido para este fin en las legislaciones nacionales.

Funciones del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo

Se le atribuyó al Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo las siguientes funciones de acuerdo con el artículo 11 del RIASST que señala:

- a) Participar en la elaboración, aprobación, puesta en práctica y evaluación de las políticas, planes y programas de promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo, de la prevención de accidentes y enfermedades profesionales;
- b) Considerar las circunstancias y colaborar con la investigación de las causas de todos los accidentes, enfermedades profesionales e incidentes que ocurran en el lugar de trabajo;
- c) Hacer recomendaciones pertinentes para evitar la repetición de los accidentes y la ocurrencia de enfermedades profesionales;
- d) Hacer inspecciones periódicas del lugar de trabajo y de sus instalaciones, maquinarias y equipos, a fin de reforzar la gestión preventiva;
- e) Hacer recomendaciones apropiadas para el mejoramiento de las condiciones y el medio ambiente de trabajo; velar por que se lleven a cabo las medidas adoptadas y examinar su eficiencia;
- f) Vigilar el cumplimiento de la legislación, las normas internas y las especificaciones técnicas del trabajo relacionadas con la seguridad y salud en el lugar de trabajo;
- g) Procurar el compromiso, colaboración y participación activa de todos los trabajadores en el fomento de la prevención de riesgos en el lugar de trabajo;
- h) Promover que todos los nuevos trabajadores reciban una formación sobre prevención de riesgos, instrucción y orientación adecuada;
- i) Garantizar que todos los trabajadores estén informados y conozcan los reglamentos, instrucciones, especificaciones técnicas de trabajo, avisos y

demás materiales escritos o gráficos relativos a la prevención de los riesgos en el lugar de trabajo;

- j) Supervisar los servicios de salud en el trabajo y la asistencia y asesoramiento al empleador y al trabajador;
- k) Conocer los documentos e informes relativos a las condiciones de trabajo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como los precedentes de la actividad del servicio de prevención, en su caso;
- l) Conocer y aprobar la Memoria y Programación Anual del Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Finalmente, se reitera que las funciones mencionadas deberán desarrollarse de conformidad con el IASST y la legislación y prácticas de cada País Miembro.

c. Servicio de Salud en el Trabajo

Sobre la base del artículo 5 de la Decisión N° 584, se señala que los Países Miembros se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para el establecimiento de los Servicios de Salud en el Trabajo, los cuales podrán ser organizados por las empresas o grupos de empresas interesadas, por el sector público, por las instituciones de seguridad social o cualquier otro tipo de organismo competente o por la combinación de los enunciados. Cabe anotar que los contenidos que se presentan en el RIASST forman parte de lo establecido en el Convenio de la OIT N° 161 sobre Servicios de Salud en el Trabajo, que se constituye en el marco normativo inspirador de los contenidos que el RIASST desarrolla, conforme se evidencia de una lectura comparada de ambos instrumentos jurídicos. Conforme se mencionó, al ser el IASST parte de la normativa comunitaria andina de obligatorio cumplimiento en los Países Miembros, se deberá constituir un Servicio de Salud en el Trabajo en cada empresa o centro de trabajo. En realidad, si se compara este contenido normativo con los otros países andinos en todos se cuenta con normas nacionales sobre la materia.

c.1. Criterios para conformar un Servicio de Salud en el Trabajo

Sobre los mecanismos para conformar los Servicios de Salud en el Trabajo, se establecen criterios para los Países Miembros y las empresas, en el sentido siguiente:

- a) Por vía legislativa o administrativa, de conformidad con la práctica de cada País Miembro;
- b) Por convenios colectivos u otros acuerdos entre los empleadores y los trabajadores interesados; o,

- c) De cualquier otra manera que acuerde la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesados.

c.2. Carácter esencialmente preventivo

El Servicio de Salud en el Trabajo tendrá un carácter esencialmente preventivo y podrá conformarse de manera multidisciplinaria –sostiene el artículo 4 del RIASST– y brindará asesoría al empleador, a los trabajadores y a sus representantes en la empresa en los siguientes aspectos:

- a) Establecimiento y conservación de un medio ambiente de trabajo digno, seguro y sano que favorezca la capacidad física, mental y social de los trabajadores temporales y permanentes;
- b) Adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud físico y mental.

c.3. Funciones del Servicio de Salud en el Trabajo

El Servicio de Salud en el Trabajo deberá cumplir con las siguientes funciones:

- a) Elaborar, con la participación efectiva de los trabajadores y empleadores, la propuesta de los programas de Seguridad y Salud en el Trabajo enmarcados en la política empresarial de Seguridad y Salud en el Trabajo;
- b) Proponer el método para la identificación, evaluación y control de los factores de riesgos que puedan afectar a la salud en el lugar de trabajo;
- c) Observar los factores del medio ambiente de trabajo y de las prácticas de trabajo que puedan afectar a la salud de los trabajadores, incluidos los comedores, alojamientos y las instalaciones sanitarias, cuando estas facilidades sean proporcionadas por el empleador;
- d) Asesorar sobre la planificación y la organización del trabajo, incluido el diseño de los lugares de trabajo, sobre la selección, el mantenimiento y el estado de la maquinaria y de los equipos, y sobre las sustancias utilizadas en el trabajo;
- e) Verificar las condiciones de las nuevas instalaciones, maquinarias y equipos antes de dar inicio a su funcionamiento;
- f) Participar en el desarrollo de programas para el mejoramiento de las prácticas de trabajo, así como en las pruebas y la evaluación de nuevos equipos, en relación con la salud;
- g) Asesorar en materia de salud y seguridad en el trabajo y de ergonomía, así como en materia de equipos de protección individual y colectiva;

- h) Vigilar la salud de los trabajadores en relación con el trabajo que desempeñan;
- i) Fomentar la adaptación al puesto de trabajo y equipos y herramientas, a los trabajadores, según los principios ergonómicos y de bioseguridad, de ser necesario;
- j) Cooperar en pro de la adopción de medidas de rehabilitación profesional y de reinserción laboral;
- k) Colaborar en difundir la información, formación y educación de trabajadores y empleadores en materia de salud y seguridad en el trabajo, y de ergonomía, de acuerdo a los procesos de trabajo;
- l) Organizar las áreas de primeros auxilios y atención de emergencias;
- m) Participar en el análisis de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, así como de las enfermedades producidas por el desempeño del trabajo;
- n) Mantener los registros y estadísticas relativos a enfermedades profesionales y accidentes de trabajo;
- o) Elaborar la Memoria Anual del Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Además, según establece el artículo 5 del RIASST, las funciones antes mencionadas serán desarrolladas en coordinación con los demás servicios de la empresa, en consonancia con la legislación y prácticas de cada País Miembro.

c.4. Independencia profesional del personal

Las razones por las cuales la Comisión Internacional de Salud Ocupacional (ICOH)⁽²⁵⁾ adoptó un “Código Internacional de Ética para los Profesionales de la Salud Ocupacional, distinto de los demás códigos de ética existentes para los médicos en general. Una razón es el creciente reconocimiento de las complejas, y a veces contradictorias, responsabilidades que le caben a los profesionales de la salud y de la seguridad en el trabajo frente a los trabajadores, los empleadores, el público, la salud pública y las autoridades laborales, y otras instituciones como la seguridad social y las autoridades judiciales. Otra razón es el incremento del número de los profesionales de la salud y seguridad en el trabajo, como resultado de la instalación obligatoria o voluntaria de servicios de salud en el trabajo. Otro factor muy importante es el desarrollo emergente del enfoque multidisciplinario de la salud ocupacional, que implica que especialistas de diferentes profesiones se involucren en los servicios de salud ocupacional”. En este Código resulta importante porque

(25) Ver: <http://www.icohweb.org/core_docs/code_ethics_spanish.pdf>.

aborda el tema de los actos médicos en salud ocupacional y señala pautas orientadoras.

En esa misma línea el RIASST señala que “El personal que preste servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo, deberá gozar de independencia profesional, respecto del empleador así como de los trabajadores y de sus representantes”.

c.5. Certificaciones y calificaciones exigibles al personal

Será la autoridad competente en cada País Miembro quienes determinarán periódicamente las certificaciones y calificaciones exigibles al personal que haya de prestar Servicios de Seguridad y Salud en el Trabajo, según la naturaleza de las funciones a desempeñar y de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.

5.3. Sistemas de gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo

Los empleadores deberán adoptar y garantizar el cumplimiento de las medidas necesarias para proteger la salud y el bienestar de los trabajadores, entre otros, a través de los sistemas de gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, señala el artículo 9 del IASST. El Reglamento del IASST desarrolla este contenido normativo genérico y establece que para el desarrollo de los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, los Países Miembros podrán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Gestión administrativa:
 - 1. Política
 - 2. Organización
 - 3. Administración
 - 4. Implementación
 - 5. Verificación
 - 6. Mejoramiento continuo
 - 7. Realización de actividades de promoción en Seguridad y Salud en el Trabajo
 - 8. Información estadística.
- b) Gestión técnica:
 - 1. Identificación de factores de riesgo
 - 2. Evaluación de factores de riesgo
 - 3. Control de factores de riesgo
 - 4. Seguimiento de medidas de control.

- c) Gestión del talento humano:
 - 1. Selección
 - 2. Información
 - 3. Comunicación
 - 4. Formación
 - 5. Capacitación
 - 6. Adiestramiento
 - 7. Incentivo, estímulo y motivación de los trabajadores.
- d) Procesos operativos básicos:
 - 1. Investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
 - 2. Vigilancia de la salud de los trabajadores (vigilancia epidemiológica)
 - 3. Inspecciones y auditorías
 - 4. Planes de emergencia
 - 5. Planes de prevención y control de accidentes mayores
 - 6. Control de incendios y explosiones
 - 7. Programas de mantenimiento
 - 8. Usos de equipos de protección individual
 - 9. Seguridad en la compra de insumos
 - 10. Otros específicos, en función de la complejidad y el nivel de riesgo de la empresa.

Asimismo, en los casos que dos o más empresas o cooperativas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo, los empleadores serán solidariamente responsables por la aplicación de las medidas de prevención y protección frente a los riesgos del trabajo. Dichas medidas serán equitativa y complementariamente asignadas y coordinadas entre las empresas, de acuerdo a los factores de riesgo a que se encuentren expuestos los trabajadores y las trabajadoras. Igual procedimiento se seguirá con contratistas, subcontratistas, enganchadores y demás modalidades de intermediación laboral existentes en los Países Miembros.

5.4. Participación de las y los trabajadores y de sus representantes

Los empleadores deberán propiciar la participación de los trabajadores y de sus representantes en los organismos paritarios existentes para la elaboración y ejecución del plan integral de prevención de riesgos de cada empresa. Asimismo, deberán conservar y poner a disposición de los trabajadores y de sus representantes,

así como de las autoridades competentes, la documentación que sustente el referido plan. Más adelante desarrollaremos con mayor profundidad este tema.

5.5. Exámenes médicos

Los empleadores serán responsables de que los trabajadores se sometan a los exámenes médicos de pre-empleo, periódicos y de retiro, acorde con los riesgos a que están expuestos en sus labores. Tales exámenes serán practicados, preferentemente, por médicos especialistas en salud ocupacional y no implicarán ningún costo para los trabajadores y, en la medida de lo posible, se realizarán durante la jornada de trabajo.

5.6. Primeros auxilios

En las legislaciones nacionales se verificó una cierta diferencia en relación al tratamiento de la atención de los primeros auxilios. Sin embargo, desde una lógica de protección de la salud y la vida en el trabajo es mejor que todo empleador prevea esta atención. Así, el IASST establece en su artículo 15 que: “Todo empleador está obligado a dotar a todos sus trabajadores el acceso y deberá garantizar el derecho a la atención de primeros auxilios en casos de emergencia derivados de accidentes de trabajo o de enfermedad común repentina. En los lugares de trabajo donde se desarrollen actividades de alto riesgo o en donde lo determine la legislación nacional, deberá garantizarse la atención por servicios médicos, de servicios de salud en el trabajo o mediante mecanismos similares”.

5.7. Respuesta a emergencias

En las diversas legislaciones nacionales, las respuestas a las emergencias están muy relacionadas a los planes nacionales de defensa civil, de protección contra desastres naturales o emergencias nacionales mayores. El legislador comunitario consideró conveniente incluir la gestión preventiva desde los centros de trabajo como parte de una estrategia preventiva más integrada. En ese sentido, el artículo 16 establece que: “Los empleadores, según la naturaleza de sus actividades y el tamaño de la empresa, de manera individual o colectiva, deberán instalar y aplicar sistemas de respuesta a emergencias derivadas de incendios, accidentes mayores, desastres naturales u otras contingencias de fuerza mayor”.

5.8. Responsabilidad solidaria

El tema de la responsabilidad solidaria como parte del deber de prevención de los empleadores es un tema controversial en la doctrina laboral. En el caso del IASST se señaló una obligación general en el artículo 17 del IASST: “Siempre que dos o más empresas o cooperativas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo, los empleadores serán solidariamente responsables por la aplicación de las medidas de prevención de riesgos laborales”. Posteriormente, el Reglamento del IASST en su artículo 18 precisa lo siguiente: “Los empleadores, las empresas, los contratistas, subcontratistas, enganchadores y demás modalidades

de intermediación laboral existentes en los Países Miembros, serán solidariamente responsables, frente a los trabajadores, de acuerdo a los parámetros que establezca la legislación nacional de cada País Miembro respecto a las obligaciones y responsabilidades que se señalan en el presente Reglamento”.

6. Derechos y obligaciones de los trabajadores

Todas las obligaciones empresariales son, correlativamente, derechos de trabajadoras y trabajadores, ya que están pensadas, previstas y dispuestas para tutelar su salud, sostienen diversos autores. Como se mencionó este reconocimiento de derechos aborda tanto al ámbito personal como al colectivo, por lo tanto, estos derechos de trabajadoras y trabajadores tienen una doble dimensión. Sin afectar ni vulnerar los derechos individuales, el IASST y su RIASST optaron por establecer expresamente medidas de protección a los trabajadores. Medidas que estuvieron plasmadas anteriormente en diversas legislaciones nacionales sobre la materia y que ambos instrumentos recogieron.

A continuación se presentarán los principales alcances del marco normativo andino sobre la materia. El artículo 18 del IASST es relevante porque señala dos derechos fundamentales:

- a. Todos los trabajadores tienen derecho a desarrollar sus labores en un ambiente de trabajo adecuado y propicio para el pleno ejercicio de sus facultades físicas y mentales, que garanticen su salud, seguridad y bienestar.
- b. Los derechos de consulta, participación, formación, vigilancia y control de la salud en materia de prevención, forman parte del derecho de los trabajadores a una adecuada protección en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

A continuación el IASST desarrolla con mayor detalle los derechos considerados, solo en algunos casos resultan derechos novedosos debido a que la mayoría se encontraban tutelados en las diversas legislaciones de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Derecho a la información

Los trabajadores tienen derecho a estar informados sobre los riesgos laborales vinculados a las actividades que realizan. Complementariamente, los empleadores comunicarán las informaciones necesarias a los trabajadores y sus representantes sobre las medidas que se ponen en práctica para salvaguardar la seguridad y salud de los mismos.

Derecho a solicitar una inspección

Los trabajadores o sus representantes tienen derecho a solicitar a la autoridad competente la realización de una inspección al centro de trabajo, cuando consideren que no existen condiciones adecuadas de seguridad y salud en el mismo. Este derecho comprende el de estar presentes durante la realización de la respectiva

diligencia y, en caso de considerarlo conveniente, dejar constancia de sus observaciones en el acta de inspección.

Derecho a interrumpir el trabajo

Este es un derecho que apareció por primera vez como la facultad de los trabajadores de abandonar el puesto de trabajo ante un riesgo grave e inminente, en el Convenio OIT 155 sobre seguridad y salud e los trabajadores. 1981. Sin embargo, en la experiencia preventiva anglosajona este derecho es conocido como “*right to refuse*” y tiene su origen a inicios del Siglo XX. En el artículo 21 del IASST se establece lo siguiente: “Sin perjuicio de cumplir con sus obligaciones laborales, los trabajadores tienen derecho a interrumpir su actividad cuando, por motivos razonables, consideren que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros trabajadores. En tal supuesto, no podrán sufrir perjuicio alguno, a menos que hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave”. Es una formulación compleja para un derecho preventivo por excelencia y se fundamenta en que frente a situaciones de alto riesgo en donde la probabilidad de lesiones o incluso la muerte es percibida por los trabajadores, ellos tienen derecho a abandonar el centro de trabajo para tutelar su vida y su salud.

Derecho al cambio de puesto por razones de salud

Los trabajadores tienen derecho a cambiar de puesto de trabajo o de tarea por razones de salud, rehabilitación, reinserción y capacitación.

Derecho a los exámenes médicos

Los trabajadores tienen derecho a conocer los resultados de los exámenes médicos, de laboratorio o estudios especiales practicados con ocasión de la relación laboral.

Derecho a la confidencialidad de los datos de salud

Los trabajadores tienen derecho a la confidencialidad de dichos resultados, limitándose el conocimiento de los mismos al personal médico, sin que puedan ser usados con fines discriminatorios ni en su perjuicio. Solo podrá facilitarse al empleador información relativa a su estado de salud, cuando el trabajador preste su consentimiento expreso.

Derecho a la formación continua

Los trabajadores tienen derecho a la formación continua en materia de prevención y protección de la salud en el trabajo.

Obligaciones de trabajadoras y trabajadores

Las trabajadoras y trabajadores tienen las siguientes obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales:

- a) Cumplir con las normas, reglamentos e instrucciones de los programas de Seguridad y Salud en el Trabajo que se apliquen en el lugar de trabajo, así como con las instrucciones que les impartan sus superiores jerárquicos directos;
- b) Cooperar en el cumplimiento de las obligaciones que competen al empleador;
- c) Usar adecuadamente los instrumentos y materiales de trabajo, así como los equipos de protección individual y colectiva;
- d) No operar o manipular equipos, maquinarias, herramientas u otros elementos para los cuales no hayan sido autorizados y, en caso de ser necesario, capacitados;
- e) Informar a sus superiores jerárquicos directos acerca de cualquier situación de trabajo que a su juicio entrañe, por motivos razonables, un peligro para la vida o la salud de los trabajadores;
- f) Cooperar y participar en el proceso de investigación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales cuando la autoridad competente lo requiera o cuando a su parecer los datos que conocen ayuden al esclarecimiento de las causas que los originaron;
- g) Velar por el cuidado integral de su salud física y mental, así como por el de los demás trabajadores que dependan de ellos, durante el desarrollo de sus labores;
- h) Informar oportunamente sobre cualquier dolencia que sufran y que se haya originado como consecuencia de las labores que realizan o de las condiciones y ambiente de trabajo. El trabajador debe informar al médico tratante las características detalladas de su trabajo, con el fin de inducir la identificación de la relación causal o su sospecha;
- i) Someterse a los exámenes médicos a que estén obligados por norma expresa así como a los procesos de rehabilitación integral, y
- j) Participar en los organismos paritarios, en los programas de capacitación y otras actividades destinadas a prevenir los riesgos laborales que organice su empleador o la autoridad competente.

Medidas de protección a los trabajadores

Las y los trabajadores no deberán sufrir perjuicio alguno, en observancia de las legislaciones nacionales, de conformidad con el contenido de los artículos 15 al 17 del RIASST, cuando:

- a) Hayan formulado una queja por lo que considera ser una infracción a las disposiciones reglamentarias o una deficiencia grave en las medidas tomadas por el empleador en el campo de la seguridad y la salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo;

- b) Emprendan medidas justificadas por el o los trabajadores de acuerdo a la legislación nacional establecida en cada País Miembro;
- c) Juzguen necesario interrumpir una situación de trabajo por creer, por motivos razonables, que existe un peligro inminente que pone en riesgo su seguridad y salud o la de otros trabajadores. En este caso deberá informar de inmediato a su superior jerárquico directo y a los delegados de Seguridad y Salud en el Trabajo. Mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas, si fuera necesario, no podrá exigir a los trabajadores que reanuden sus actividades cuando subsista dicho peligro;
- d) Notifiquen un accidente de trabajo, una enfermedad profesional, un incidente, un suceso peligroso, un accidente de trayecto o un caso de enfermedad cuyo origen profesional sea sospechoso.

Con el fin de proteger a los trabajadores, se conservará de manera confidencial la información de la salud de los mismos. Esta será consignada en una historia médica ocupacional en los Servicios de Salud en el Trabajo o en las instituciones médicas que consideren la legislación o las disposiciones de la empresa.

Los trabajadores y empleadores que formen parte de los Servicios de Salud en el Trabajo solo tendrán acceso a dicha información si tiene relación con el cumplimiento de sus funciones. En caso de información personal de carácter médico confidencial, el acceso debe limitarse al personal médico.

Los resultados de las evaluaciones médicas ocupacionales serán comunicados por escrito al trabajador y constarán en su historia médica. El empleador conocerá de los resultados de estas evaluaciones con el fin exclusivo de establecer acciones de prevención, ubicación, reubicación o adecuación de su puesto de trabajo, según las condiciones de salud de la persona, el perfil del cargo y la exposición a los factores de riesgo.

La legislación nacional de los Países Miembros podrá establecer los mecanismos para el acceso a la información pertinente por parte de los organismos competentes y de otras instituciones.

7. Las trabajadoras y los trabajadores objeto de protección especial

Este es uno de los contenidos del IASST que resulta novedoso, por la discriminación positiva que realiza a favor de un segmento específico de trabajadoras y trabajadores. Al inicio, de acuerdo con las Actas del Taller de Quito, no había consenso sobre estos criterios de diferenciación y tampoco con la creación de un capítulo distinto del referido a los trabajadores. Finalmente, se llegó al consenso que la situación de mayor vulnerabilidad de estas situaciones permanentes (como puede ser la discapacidad) o temporales (como es la maternidad) requieren de una atención especial tanto por parte de los Países Miembros, como de los empleadores y de los propios trabajadores.

Situación de discapacidad

El empleador deberá garantizar la protección de los trabajadores que por su situación de discapacidad sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. A tal fin, deberán tener en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de protección necesarias.

Funciones de procreación

El empleador deberá tener en cuenta, en las evaluaciones del plan integral de prevención de riesgos, los factores de riesgo que pueden incidir en las funciones de procreación de los trabajadores y trabajadoras, en particular por la exposición a los agentes físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales, con el fin de adoptar las medidas preventivas necesarias.

Periodo de embarazo y lactancia

Cuando las actividades que normalmente realiza una trabajadora resulten peligrosas durante el periodo de embarazo o lactancia, los empleadores deberán adoptar las medidas necesarias para evitar su exposición a tales riesgos. Para ello, adaptarán las condiciones de trabajo, incluyendo el traslado temporal a un puesto de trabajo distinto y compatible con su condición, hasta tanto su estado de salud permita su reincorporación al puesto de trabajo correspondiente. En cualquier caso, se garantizará a la trabajadora sus derechos laborales, conforme a lo dispuesto en la legislación nacional de cada uno de los Países Miembros.

Prohibición de contratar menores y adolescentes

Se prohibió la contratación de niñas, niños y adolescentes para la realización de actividades insalubres o peligrosas que puedan afectar su normal desarrollo físico y mental. La legislación nacional de cada País Miembro establecerá las edades límites de admisión a tales empleos, la cual no podrá ser inferior a los 18 años. Previamente a la incorporación a la actividad laboral de niñas, niños y adolescentes, el empleador deberá realizar una evaluación de los puestos de trabajo a desempeñar por los mismos, a fin de determinar la naturaleza, el grado y la duración de la exposición al riesgo, con el objeto de adoptar las medidas preventivas necesarias. Dicha evaluación tomará en cuenta los riesgos específicos para la seguridad, salud y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes.

El empleador deberá informar a las niñas, niños y adolescentes y a sus padres, representantes o responsables, de los riesgos y las medidas adoptadas. Los empleadores serán responsables de que a las niñas, niños y adolescentes trabajadores se les practiquen exámenes médicos de pre-empleo, periódicos o de retiro. Cuando los mayores de 18 años pero menores de 21 estén realizando trabajos considerados como insalubres o peligrosos, de acuerdo con lo previsto en la legislación nacional, los exámenes periódicos deberán efectuarse hasta la edad de 21 años, por lo menos cada año. Tales exámenes les serán practicados por un médico especialista

en salud ocupacional, y los resultados deberán ser informados a sus padres, representantes o responsables.

8. Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo

Uno de los argumentos que sustentó la derogatoria de la Decisión 547 fue que no contaba con ningún marco institucional que permitiera darle viabilidad a la plena vigencia y aplicación de esta normativa comunitaria andina en los Países Miembros. Es así que el artículo 33 del IASST crea el Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo (CAASST), como ente encargado de asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión, al Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y a la Secretaría General de la Comunidad Andina, en los temas vinculados a la seguridad y salud en el espacio comunitario.

Conformación

El Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo (CAASST) está conformado por las autoridades nacionales competentes en materia de seguridad y salud en el trabajo de cada uno de los Países Miembros. Dichos representantes son designados por cada País Miembro y acreditados ante la Secretaría General de la Comunidad Andina por medio del respectivo Ministerio de Relaciones Exteriores.

Funciones del CAASST

El Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo (CAASST) viene asumiendo las siguientes funciones principales:

- a) Coadyuvar a la aplicación del “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”, de su Reglamento y demás instrumentos complementarios;
- b) Emitir opinión técnica no vinculante sobre los temas referidos al “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina;
- c) Proponer eventuales modificaciones, ampliaciones y normas complementarias del “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”;
- d) Facilitar criterios técnicos que permitan superar las eventuales discrepancias que pudiesen surgir sobre la interpretación o aplicación del “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”;
- e) Crear grupos de trabajo especializados integrados por expertos en las materias que señale el Comité.

Reuniones

El CAASST se reúne al menos una vez por año, o cuando lo solicite su Presidencia, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Secretaría

General de la Comunidad Andina, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo o, por lo menos, dos Países Miembros. El CAASST cuenta con un Reglamento Interno.

Coordinaciones

El Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo (CA-ASST), en lo que corresponda, coordinará sus acciones con el Comité Andino de Autoridades de Migración (CAAM), con el Comité Andino de Autoridades en Seguridad Social (CAASS) y con el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina.

Participación como observadores

En sus reuniones podrán participar, en calidad de observadores, representantes de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración así como representantes de organismos internacionales vinculados con los asuntos materia de discusión por parte del CAASST.

Secretaría Técnica del CAASST

La Secretaría General de la Comunidad Andina desempeñará las funciones de Secretaría Técnica del Comité.

Avances del CAASST

Este es uno de los Comités más activos y continúa su trabajo desde su instalación en el año 2004. Las sesiones han tenido una frecuencia por lo menos anual. En los últimos años se evidencia una mayor actividad. Es importante anotar que como parte del Sistema Andino de Integración (SAI), la Presidencia del CAASST está definida por un periodo anual y la rotación sigue los procedimientos del SAI. Uno de los mecanismos establecidos en el Reglamento Interno es su funcionamiento a través de Videoconferencias, las cuales al cumplir los requisitos establecidos tienen plena validez para efectos de la adopción de acuerdos. Veamos la dinámica que viene desarrollando este Comité:

2004: I Reunión de Instalación del CAASST y elaboración del Plan de Trabajo 2004-2005. Modalidad presencial. Abril.

2005: II Reunión del CAASST y aprobación del Reglamento Interno.

2006: III Reunión del CAASST. Modalidad: Videoconferencia. Fecha: 30 de noviembre⁽²⁶⁾.

2007: IV Reunión del CAASST. Modalidad: Videoconferencia. Fecha: 27 de febrero.

V Reunión del CAASST. Modalidad: Videoconferencia. Fecha: 10 de abril.

(26) Información recolectada de: <<http://www.comunidadandina.org/camtandinos>>.

VI Reunión del CAASST. Modalidad: Videoconferencia. Fecha: 24 de octubre

2009: VII Reunión Ordinaria del CAASST. Modalidad: Videoconferencia. Fecha: 30 de septiembre.

Foro Regional Andino “Hacia la consolidación de los sistemas de información en Seguridad y Salud en el Trabajo”. Lugar de realización: Bogotá, Colombia. Fecha: 12 al 14 de noviembre.

VIII Reunión Ordinaria del CAASST. Modalidad: Presencial. Lugar de realización: Bogotá, Colombia. Fecha: 14 de noviembre.

2010: IX Reunión Ordinaria del CAASST. Modalidad: Presencial. Lugar de realización: Lima, Perú. Fecha: 7 de mayo.

Son parte de los avances la aprobación del Plan Andino para la Eliminación de la Silicosis, la identificación de los principales indicadores de Seguridad y Salud en el Trabajo, avances en diagnósticos por cada uno de los Países Miembros, y la realización de importantes aportes al desarrollo de sinergias entre los Países Miembros y sus organismos públicos. La participación de los representantes de los Consejos Consultivos, tanto el Empresarial como el Laboral, se concretó en el Foro Regional Andino que se realizó en Lima, Perú.

APRECIACIONES FINALES

La Comunidad Andina es un proceso de integración que, si bien tuvo y mantiene un alto dinamismo en los aspectos económico-comerciales, en su Tratado constitutivo incorporó y subrayó la importancia del bienestar de los habitantes de esta Subregión Andina.

Desde sus orígenes el proceso de integración andino mantiene una evolución que avanza en los planos de lograr mayor autonomía, fortalecimiento de la institucionalidad y organización a través del Sistema Andino de Integración (SAI) que incorpora a este las diversas instituciones, convenios y órganos de participación de la sociedad civil. Ese inicial interés por lo social, luego se concreta en lo que se denomina la “Agenda Sociolaboral” de la “Agenda de Integración Andina”.

Esta agenda, priorizada por el Consejo de Ministros de Trabajo, que actualmente constituye el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo (CAMT) estableció cinco ejes prioritarios. Estos cinco ejes son: Promoción del Empleo, Seguridad Social, Migración Laboral, Formación Profesional y Seguridad y Salud en el Trabajo.

Estos cinco ejes prioritarios se encuentran consagrados en el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral, que fue suscrito el 23 de junio de 2001 por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Se constituiría en el espacio subregional andino para fomentar el diálogo social en materia sociolaboral debido a su conformación tripartita. Al constituirse, participarán los representantes de los ministerios de

Trabajo, los representantes de los empleadores y de las organizaciones sindicales. En la actualidad solo está pendiente su ratificación por el Gobierno de Colombia.

Un aspecto significativo de la Comunidad es la construcción de un derecho comunitario andino que tiene características similares a otros procesos de integración como el europeo. Es así que se configura como un derecho autónomo, completo y dinámico, obligatorio para todos los Estados miembros que lo conforman, así como para todas las personas jurídicas y naturales. Las decisiones de la Comunidad Andina están dotadas de aplicabilidad inmediata o automática y de aplicabilidad preferente. La normativa comunitaria andina obliga a los poderes de los Países Miembro en todo el territorio comunitario.

La Decisión N° 584 “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” (IASST) y la Resolución N° 957 “Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” (RIASST) se constituyen en la normativa comunitaria vigente en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. En este sentido, dicha normativa comunitaria andina se encuentra vigente en los Países Miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; forma parte de su derecho interno.

El IASST y el Reglamento desarrollan el deber de prevención empresarial a nivel del ámbito comunitario y por el carácter de este deber se imputan obligaciones no solo a los empleadores sino a los Países Miembros. Las definiciones y el ámbito de aplicación se constituyen en la primera parte de la reflexión sobre el contenido de esta normativa. A continuación se presentan las obligaciones para los Países Miembros enmarcados en el enfoque de Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. La concreción del deber de prevención del empleador, como uno de medios y de resultados se plasma en la tercera parte. Los derechos y obligaciones de los trabajadores se constituyen en un catálogo mínimo de derechos, comparados con el contenido de los Convenios de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. Seguidamente se consignan mecanismos y garantías para la protección de ciertos grupos de trabajadores, en razón de discapacidad, de periodo de embarazo o lactancia y siguiendo la tendencia global, se prohíbe el trabajo infantil y de adolescentes en actividades de alto riesgo. Finalmente, se presentan los avances realizados por el Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo con el objetivo de propender a una cultura preventiva de los riesgos laborales en los centros de trabajo de la Subregión Andina. Esta instancia cuenta con la participación de los Consejos Consultivo Laboral y Empresarial Andinos.

BIBLIOGRAFÍA

APARICIO VALDEZ, Luis

1972 *Política Laboral en el Grupo Andino*. Universidad del Pacífico. Centro de Investigación. Lima.

2004 “La Dimensión Social de la Integración”. *El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio*. Lima, 2004, pp. 1-5.

BABACE, Héctor

2004 *Derecho de la integración y Relaciones Laborales*. Segunda Edición. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

GARRIGUES GIMÉNEZ, Amparo

2002 Fuentes (II): “La protección de la seguridad y salud laboral en la normativa europea”. En: *Manual de Prevención de Riesgos Laborales de José Ignacio García Ninet*. Barcelona. Atelier Manuales universitarios, pp. 69-90.

MARTÍEZ FERNÁNDEZ, Daniel

2004 *Rol de los actores sociales en los Acuerdos de Integración Regional y Libre Comercio*. El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio. Lima, 2004, p. 148.

NEVES MUJICA, Javier

2004 *Derechos Laborales y Empleo en el Tratado de Libre Comercio*. El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio. Lima, 2004, pp. 77-82.

NOVAK TALAVERA, Fabián

2003 “La Comunidad Andina y su ordenamiento jurídico”. En: *Derecho Comunitario Andino*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, pp 21-54.

SALCEDO BELTRÁN, Ma. Carmen

2000 *El deber de protección empresarial de la seguridad y salud de los trabajadores*. Tirant lo blanch. Valencia, pp. 48-50.

SALMÓN GÁRATE, Elizabeth

2003 “Evolución institucional de la Comunidad Andina: perspectivas y problemas”. En: *Derecho Comunitario Andino*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, pp. 21-54.

TELLO VIDAL, Luis

2009 *Diálogo tripartito en los Países Andinos*. Instituto Laboral Andino (ILA) Lima, p. 103.

VV.AA.

2005 *Salud laboral: Un reto para la Región Andina en el Siglo XXI*. Instituto Laboral Andino. Lima, 2005, p. 97.

WAGNER TIZÓN, Allan

2004 *Integración y Desarrollo Social en la Comunidad Andina*. El Trabajo y el Empleo en los Tratados de Libre Comercio. Lima, 2004, pp. 27-30.