

Directores del capítulo
*Rachael F. Taylor y
Simon Pickvance*

Sumario

Orígenes, medios institucionales, estructurales y jurídicos: introducción <i>Simon Pickvance</i>	23.2
Inspección de trabajo <i>Wolfgang von Richthofen</i>	23.3
Responsabilidad civil y penal en el campo de la salud y seguridad en el trabajo <i>Felice Morgenstern (Adaptación)</i>	23.16
La salud en el trabajo como derecho humano <i>Ilise Levy Feitshans*</i>	23.24
AMBITO COMUNITARIO	
Organizaciones de ámbito comunitario <i>Simon Pickvance</i>	23.32
Derecho de saber: función de las organizaciones de ámbito comunitario <i>Carolyn Needleman</i>	23.34
El movimiento COSH y el derecho a conocer <i>Joel Shuffro</i>	23.35
EJEMPLOS DE AMBITO REGIONAL Y NACIONAL	
Salud y seguridad en el trabajo: la Unión Europea <i>Frank B. Wright</i>	23.37
Legislación tutelar de los derechos de los trabajadores en China <i>Su Zhi</i>	23.40
Estudio de caso: normas de exposición rusas <i>Nikolai F. Izmerov</i>	23.40

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

Cooperación internacional en la salud laboral: función de las organizaciones internacionales <i>Georges H. Coppée</i>	23.42
Las Naciones Unidas y sus agencias especializadas	23.48
Organización Internacional del Trabajo <i>Georg R. Kliesch</i>	23.53
Convenios de la OIT: procedimiento ejecutivo <i>Anne Trebilcock</i>	23.58
Organización Internacional de Normalización (ISO) <i>Lawrence D. Eicher</i>	23.60
Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) <i>Dick J. Meertens</i>	23.63
Comisión Internacional de Medicina del Trabajo (CIMT) <i>Jerry Jeyaratnam</i>	23.67
Asociación Internacional de Inspectores de Trabajo (IALI) <i>David Snowball</i>	23.69

● ORIGENES, MEDIOS INSTITUCIONALES, ESTRUCTURALES Y JURIDICOS: INTRODUCCION

Simon Pickvance

Las estructuras nacionales e internacionales relacionadas con la salud y seguridad en el lugar de trabajo se han desarrollado rápidamente en los últimos 25 años, en respuesta a una preocupación creciente por la salud de los trabajadores. Este proceso se ha producido en el marco de unos cambios económicos, políticos y sociales.

Entre las causas económicas están la pérdida de poder de los trabajadores en favor de las empresas multinacionales y los órganos legislativos supranacionales, la modificación de la competitividad relativa de los distintos estados en el contexto de la economía mundial y los cambios tecnológicos introducidos en el proceso productivo. Entre las causas sociales destacan los progresos de la medicina y la consiguiente elevación de las expectativas sanitarias, y la creciente aprehensión respecto a los efectos de los avances científicos y tecnológicos sobre el medio ambiente, dentro y fuera del lugar de trabajo. Entre los factores políticos pueden citarse la demanda de una mayor participación en la vida política que se observa en muchos países desde el decenio de 1960, la crisis del sistema de bienestar social en algunas de las naciones desarrolladas más maduras y una mayor sensibilidad hacia las prácticas de las multinacionales en los países en vías de desarrollo.

Los sindicatos han contratado los servicios de expertos en salud y seguridad para que asesoren a los afiliados y negocien en representación de las organizaciones sindicales en los ámbitos local y nacional. En los últimos diez años se ha producido una rápida proliferación de las asociaciones de víctimas de enfermedades profesionales, que puede considerarse como una reacción a las dificultades específicas que estas personas afrontan allí donde la prestación de servicios sociales es inadecuada. Ambos procesos se han reflejado en el ámbito internacional por la creciente importancia que las confederaciones sindicales internacionales y las conferencias internacionales de los trabajadores de determinados sectores industriales vienen concediendo a la salud y la seguridad. En varios capítulos de esta *Enciclopedia* se analizan las cuestiones jurídicas y estructurales relacionadas con las organizaciones de trabajadores, las asociaciones de empresarios y las relaciones laborales.

Los cambios experimentados por las organizaciones empresariales y los organismos públicos en estos últimos años tienen un carácter, en parte pasivo, y en parte de mayor impulso. Las leyes promulgadas en los últimos 25 años han constituido, en cierta medida, una respuesta a las preocupaciones que los trabajadores han venido expresando desde finales del decenio de 1960 y, en parte, un esfuerzo por regular el rápido desarrollo experimentado por las nuevas tecnologías de producción durante el período de posguerra. Las estructuras organizativas establecidas en las diversas normativas legales constituyen, ciertamente, un reflejo de los respectivos ordenamientos jurídicos y culturas nacionales, en los que existen elementos comunes. Entre estos destaca la mayor importancia atribuida a los servicios de prevención y a la formación de los trabajadores, directivos y especialistas en salud y seguridad; la creación de estructuras de participación y consulta, tanto en el lugar de trabajo, como en el ámbito nacional; y la reestructuración de las inspecciones de trabajo y de otros cuerpos del estado relacionados con el cumplimiento de la normativa. En diferentes estados se han establecido

sistemas de cobertura por seguros a los trabajadores víctimas de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales, así como de vinculación de las organizaciones implicadas en la salud y seguridad a otros entes públicos orientados al empleo y al medio ambiente.

Los cambios estructurales de este tipo generan nuevas necesidades de formación de los profesionales afectados: inspectores, técnicos de seguridad, higienistas industriales, ergónomos, psicólogos y médicos del trabajo, y profesionales de la enfermería del trabajo. Las asociaciones y organizaciones profesionales abordan los problemas de la formación en los planos nacional e internacional, y las principales profesiones se reúnen en congresos internacionales para establecer normas generales y códigos de prácticas.

La investigación es una parte esencial de los programas de prevención estructurada y correctora. Los distintos gobiernos son la mayor fuente de financiación de la investigación, que se dirige principalmente a los programas nacionales de investigación. En el ámbito internacional existen, además de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), diversas instituciones dedicadas a la investigación, como el Instituto Europeo de Seguridad Conjunta y la Agencia Internacional de Investigación sobre el Cáncer, dedicados a desarrollar programas internacionales de investigación de la salud y seguridad en el trabajo.

Si bien la OIT, la OMS y otras organizaciones de la ONU han incorporado a su normativa su preocupación por la salud y la seguridad en el trabajo desde la Segunda Guerra Mundial o, incluso, antes, muchos organismos internacionales vinculados a la salud laboral no han cumplido 25 años. La salud y seguridad son actualmente un asunto de especial preocupación para los organismos de comercio mundial y las organizaciones regionales de libre comercio, por lo que los efectos sociales de los acuerdos de libre comercio se suelen abordar en las respectivas negociaciones. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), evalúa las políticas de salud y seguridad aplicadas en los distintos países, además de las magnitudes puramente económicas. El prolongado debate en torno a la inclusión de una cláusula social en las negociaciones del GATT ha puesto nuevamente de relieve esta vinculación.

Es preciso que se reconozca la autoridad de las organizaciones nacionales e internacionales para que funcionen con eficacia. La autoridad de los órganos legislativos y ejecutivos dimana de las leyes, y la autoridad de las instituciones dedicadas a la investigación se basa en la aplicación de los métodos científicos aceptados. Sin embargo, el desplazamiento del poder legislativo y de la capacidad negociadora de acuerdos sobre salud y seguridad en el trabajo hacia las organizaciones internacionales plantea problemas a la autoridad y legitimidad de otras entidades, como las asociaciones de empresarios y las organizaciones de trabajadores.

La autoridad de la empresa dimana de la utilidad social de los productos y servicios que suministra, al tiempo que las organizaciones de trabajadores deben su posición negociadora a unas estructuras democráticas que les permiten reflejar los puntos de vista de los afiliados. Estos criterios de legitimidad son más difíciles de implantar en las organizaciones internacionales. Es probable que la creciente globalización de la economía traiga una política de coordinación cada vez mayor entre todas las facetas de la salud y seguridad en el trabajo, con especial atención a unas normas generalmente aceptadas sobre prevención, indemnización, formación profesional y supervisión. El problema de las organizaciones que se desarrollen en respuesta a estas necesidades consistirá en mantener su autoridad mediante una relación dinámica e interactiva con los trabajadores y el lugar de trabajo.

● INSPECCION DE TRABAJO

Wolfgang von Richthofen

El Convenio sobre la Administración del Trabajo, 1978 (nº 150) de la OIT y la correlativa Recomendación nº 158 han sentado las bases del desarrollo y funcionamiento de los modernos sistemas de administración del trabajo. Ambos documentos internacionales aportan valiosas directrices y una referencia a las diversas administraciones nacionales del trabajo para la valoración, la función, la orientación, la estructura y las competencias, así como el actual cumplimiento de su gestión.

El objeto de la administración del trabajo es la gestión de los asuntos públicos en el campo del trabajo, lo que, en su sentido tradicional, puede abarcar la totalidad de los asuntos que afectan al conjunto de la población económicamente activa en cualquier sector. Esta interpretación, aunque genérica, se apoya en el texto del citado Convenio nº 150, en el que la administración del trabajo se define como "las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo". Entre estas actividades se suelen incluir las siguientes:

- formulación de políticas, incluida la elaboración de directrices para las nuevas iniciativas;
- elaboración de proyectos de nuevas leyes que, con sus reglamentos, den una formulación positiva a las políticas de trabajo;
- elaboración de proyectos y programas, y planificación de actividades que sirvan de apoyo a la aplicación de las políticas;
- configuración de políticas, incluida la formulación y discusión de nuevas iniciativas;
- aplicación de políticas, incluidas la aplicación de la legislación laboral y la prestación de asesoramiento sobre su observancia;
- supervisión y evaluación de la aplicación de las políticas;
- información y difusión del conocimiento de las cuestiones de política y legislación laboral.

De esta definición genérica se deduce que la administración del trabajo puede exceder del ámbito de las competencias y funciones típicas de los ministerios de trabajo (empleo, asuntos sociales, etcétera), dado que "el ámbito de la política de trabajo puede afectar a varios ministerios, departamentos, entes públicos y otras funciones públicas ajenas al campo del trabajo".

Es preciso, por tanto, pensar desde la perspectiva de un *sistema* de administración del trabajo compuesto de diversos elementos que se relacionan y se condicionan mutuamente para formar una unidad sinérgica. El componente básico que aglutina los demás es la *política laboral*, en la que se incluyen todas las actividades que se realizan en su marco. Si bien éste varía de un sistema nacional a otro por causas históricas, políticas, económicas, sociales o de otro tipo, suele comprender las relaciones laborales, la inspección de trabajo, la seguridad en el trabajo, la salud laboral, la indemnización por accidente de trabajo, los servicios de empleo, el fomento del empleo, la formación, orientación y asesoramiento profesionales, la evaluación y certificación profesional, la planificación de los recursos humanos, la información laboral y del empleo, los trabajadores extranjeros y permisos de trabajo, los grupos vulnerables y desfavorecidos, la estadística laboral y, ciertamente, otras cuestiones.

De lo anterior se infiere que los sistemas de administración del trabajo suelen ser complejos, que se deben coordinar en todos los niveles para alcanzar su objetivo, y que son sistemas dinámicos en el sentido de que, según el Convenio nº 150 de la OIT, comprenden "todos los órganos de la administración pública" y "toda estructura institucional" asociada a la política nacional de trabajo. Finalmente, se infiere de esta normativa internacional que *la inspección de trabajo debe ser parte integrante de la administración*

del trabajo, y que, en el ámbito de la protección del trabajador (que comprende, aunque no únicamente, la salud y seguridad en el trabajo) la inspección de trabajo es la herramienta operativa que todo sistema de administración del trabajo utiliza para garantizar el cumplimiento de la política y la legislación laboral de ámbito nacional. En palabras de un antiguo Director General de la OIT: "La legislación laboral sin inspección es, más un tratado de ética, que una normativa socialmente vinculante".

Dos niveles de la inspección de trabajo

La inspección de trabajo, como parte integrante de la administración del trabajo, se suele estructurar en dos niveles: las inspecciones de trabajo, dedicadas principalmente a la actividad de campo, y la autoridad central, dedicada a la formulación y supervisión de la aplicación de las políticas y a la elaboración y gestión de los programas. Es evidente que los servicios de inspección y la autoridad central deben colaborar estrechamente.

Servicios de campo

La inspección de trabajo desempeña sus funciones de inspección y asesoramiento por medio de unos servicios de inspección que constituyen su fundamento y que le confieren, respecto a otros servicios, la ventaja de su contacto directo con el mundo del trabajo en el ámbito de la empresa, esto es, con los directivos y trabajadores, que constituyen la población activa de un país.

Recíprocamente, la supervisión de las empresas permite a la inspección facilitar a la administración central una información pormenorizada, que sólo puede conseguirse en las visitas y reuniones con los agentes sociales, sobre el clima social, las condiciones y el medio ambiente de trabajo y las eventuales dificultades para aplicar la legislación, que pueden obedecer a una insuficiencia de la función disuasoria de los tribunales de justicia, a problemas con las autoridades regionales, a la presión ejercida por algunas empresas que se prevalecen de su posición económica, y a la falta de coordinación en la actuación de los diversos servicios públicos. Los servicios de inspección se encuentran igualmente en una situación única para poner de manifiesto, como exige la normativa internacional, posibles fallos y abusos no previstos en las disposiciones legales.

Según el artículo 2 (Minería y transporte) del Convenio sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio, 1947 (nº 81) de la OIT, los inspectores de los servicios locales están obligados "a presentar a la autoridad central (...) informes periódicos sobre los resultados de sus actividades". Esta disposición, recogida igualmente en el Convenio relativo a la inspección del trabajo en la agricultura, 1969 (nº 169) confiere a los Estados una amplia autonomía para determinar la forma, el contenido y la frecuencia de los informes. Sin embargo, se trata de una disposición clave, tanto para la continuidad de los contactos entre los inspectores y el organismo central, como para informar a éste de la situación económica y social de las regiones y hacer posible que el mismo formule y aplique su política nacional de inspección, así como para la elaboración de un informe anual sobre la actividad de los servicios de inspección, destinado a ser distribuido nacionalmente, de conformidad con las obligaciones internacionales contraídas.

La autoridad central

La administración central dirige la inspección de trabajo (o bien, en el caso de muchos sistemas federales, las inspecciones estatales) y afirma su posición en la organización de la estructura del ministerio responsable de la gestión de la política laboral y de la administración del Estado. Ciertamente, la realización de las tareas de inspección no depende únicamente de la iniciativa personal de los inspectores, si bien ésta es de capital importancia. Los inspectores de trabajo no actúan aisladamente; son parte de una

administración y aplican una serie de directrices administrativas nacionales.

La primera medida de toda gestión consiste en elaborar un presupuesto, aprobarlo y administrarlo. El presupuesto es un reflejo de las opciones sociales del Gobierno, y sus magnitudes traducen el montante de los recursos concedidos a los distintos servicios. En este sentido, pueden ser de utilidad las consultas con las organizaciones sindicales, que están interesadas en la eficacia de la inspección.

Dirigir significa también formular una política de protección de los trabajadores, enunciar los principios inspiradores de la inspección de trabajo, establecer un orden de prioridades en función de las características de las diversas ramas de actividad y del tipo de empresas y los resultados que generan, racionalizar la actividad (política de aplicación), perfeccionar los métodos y programas, promover y coordinar los distintos servicios, evaluar los resultados y formular recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la inspección.

Corresponde a la autoridad central brindar a los servicios periféricos unas instrucciones lo suficientemente claras para garantizar la interpretación coherente y congruente de las disposiciones legales en el conjunto del país. Esto se suele lograr mediante una política global de aplicación de ámbito nacional, elaborada, por regla general (y a ser posible) previa consulta con las organizaciones más representativas de los agentes sociales. Por último, la autoridad central debe gestionar sus recursos humanos, impartirle formación profesional y de reconversión (política de formación), garantizar su independencia y la observancia de la ética profesional, y evaluar periódicamente el trabajo de los funcionarios.

De conformidad con las disposiciones de los Convenios n° 81 y 129 de la OIT, la autoridad central debe elaborar un informe anual cuyos elementos esenciales se citan en los artículos 20 y 21, relativos al trabajo de los servicios de inspección. La publicación de estos informes dentro de los doce meses siguientes al final del año al que se contraen permite que los trabajadores, empresas y organismos interesados conozcan la labor de la inspección. Estos informes, que se comunican a la Oficina Internacional del Trabajo dentro de los tres meses siguientes a su publicación, sirven de base a un estudio extremadamente útil de los sistemas vigentes y los resultados obtenidos en los Estados miembros y, en su caso, hace posible que los servicios de la OIT recuerden sus obligaciones a los Estados miembros. Lamentablemente, esta comunicación, obligatoria para todos los Estados miembros que han ratificado el Convenio, se suele incumplir con demasiada frecuencia.

Corresponde, finalmente, a la autoridad central transmitir la información recibida de los servicios de inspección, tanto a los órganos de asesoramiento que funcionan en el ministerio (por ejemplo, el comité nacional de salud y seguridad y la mesa de seguimiento de los convenios colectivos), como a los demás ministerios afectados y a los agentes sociales. Asimismo, la autoridad central utiliza esta información para adoptar las iniciativas precisas, tanto en la labor de inspección, como en la elaboración de proyectos de leyes y reglamentos. En resumen, estas publicaciones constituyen una ayuda inestimable para que la inspección de trabajo documente su actividad y los resultados conseguidos en los ámbitos nacional e internacional.

Colaboración técnica

En los Convenios n° 81 y n° 129 de la OIT se expone la necesidad de adoptar medidas de promoción de la cooperación entre los servicios de inspección de trabajo y otros servicios prestados por organismos estatales o por instituciones públicas o privadas dedicadas a realizar actividades similares.

Colaboración con otros servicios de la administración del trabajo

La primera medida consiste en establecer relaciones de cooperación con los demás servicios de administración del trabajo, tanto centrales, como locales. Las distintas competencias de la administración del trabajo —condiciones de trabajo, salud y seguridad, salarios, empleo, relaciones laborales, seguridad social y estadística— suelen estar íntimamente asociadas y se deben abordar como un todo.

La autoridad central debe compartir su información y colaborar en la elaboración de una política y unas directrices comunes, para su aprobación por el ministerio o ministerios competentes o por el organismo central de planificación. En el plano local, la inspección de trabajo debe mantener unos contactos regulares, principalmente con los servicios de empleo, con los organismos que atienden a los trabajadores extranjeros y con los servicios vinculados a las relaciones laborales (siempre que éstas sean competencia de los servicios especializados).

En los países en que funcionan varios servicios de inspección de trabajo, bien adscritos a un mismo ministerio (como en Bélgica), bien dependientes de distintos departamentos estatales, se impone el establecimiento de unas relaciones estrechas de colaboración para el intercambio de información, la formulación de métodos y sistemas de actuación y la elaboración de unos programas conjuntos de actividad. La efectividad del trabajo realizado por los diversos servicios es una función directa de la calidad de la cooperación entre los mismos; sin embargo, la experiencia demuestra que, en la práctica, esta cooperación resulta sumamente difícil de establecer y que, en el mejor de los casos, es sumamente costosa, tanto desde el punto de vista del tiempo, como de los recursos utilizados. Esto hace que, por regla general, la cooperación no disfrute de prioridad. Otra consecuencia de este problema es la dificultad de aplicar el imprescindible enfoque global de la *prevención* como objetivo primario de la inspección de trabajo.

Colaboración con la administración de la seguridad social

En muchos países, una parte de los servicios de la seguridad social, concretamente, los responsables del seguro de indemnización por accidente de trabajo y enfermedad profesional, se ocupan también de la prevención de los riesgos profesionales. Otros peritos oficiales realizan verificaciones en las empresas para determinar las medidas que deben aplicarse. En algunos países, como Nueva Gales del Sur (Australia) y Zimbabwe, la inspección de trabajo depende del sistema de la seguridad social. En otros, como Francia y Alemania, funciona un cuerpo de inspectores paralelo e independiente. En un tercer grupo de países, como Suiza, se remunera a la inspección de trabajo en proporción a la actividad de inspección orientada a la prevención de problemas de salud y seguridad en las empresas. Si bien la actividad de los empleados de la seguridad social no se deriva directamente de la autoridad del Estado, excepto en los casos en que ostenten la calidad de funcionarios públicos, como en Nueva Gales del Sur y en Zimbabwe, sus actuaciones pueden llevar aparejadas consecuencias financieras, que pueden consistir en un incremento de las cotizaciones de las empresas con una tasa de siniestralidad elevada que no apliquen las recomendaciones recibidas. En cambio, las empresas que realizan un esfuerzo efectivo de prevención pueden beneficiarse de una reducción de las cotizaciones sociales o de préstamos concedidos en condiciones especialmente ventajosas para continuar su trabajo. Evidentemente, este sistema de castigos y recompensas (*primas y sanciones*) constituye un método eficaz de presión.

La colaboración entre el servicio de seguridad social y el de inspección de trabajo es esencial, aunque no siempre fácil de

lograr, a pesar de que ambos servicios dependen generalmente (aunque no siempre) de un mismo ministerio. Este problema depende en gran medida de la actitud de unas administraciones que gozan de mayor o menor autonomía y que defienden celosamente su independencia. No obstante, si la instancia superior es lo bastante eficaz para establecer la coordinación, los resultados pueden ser notables, en especial en el campo de la prevención.

La colaboración con la autoridad central se debe traducir en el intercambio de información, la utilización de datos y la formulación conjunta de programas de prevención. En el ámbito local, la colaboración puede consistir en la realización de pesquisas conjuntas (por ejemplo, en caso de accidente), el intercambio de información y la posibilidad de utilizar los medios de los servicios de seguridad social (que suelen estar mucho mejor dotados financieramente) en la inspección de trabajo.

Colaboración con los expertos y con los organismos técnicos y de investigación

La inspección de trabajo no puede aislarse del entorno; es preciso que se mantenga en estrecho contacto con los centros de investigación y las universidades, con el objeto de incorporarse a la corriente del cambio tecnológico y del progreso de las ciencias humanas y sociales, y así obtener la información específica necesaria para incorporarse a las nuevas tendencias. La colaboración no puede ser unilateral; ciertamente, la inspección de trabajo puede prestar una importante ayuda a los centros de investigación, encomendándole el estudio de determinadas materias y colaborando en la verificación de campo de los resultados. Los inspectores de trabajo reciben invitaciones a participar en seminarios y coloquios sobre problemas sociales y a impartir formación especializada. En algunos países, como la República Federal de Alemania, la Federación Rusa y el Reino Unido, se atribuye gran importancia a esta colaboración, que, a veces, se desarrolla de forma sistemática.

En el plano de la salud y seguridad en el trabajo, la inspección de trabajo debe autorizar o colaborar con los organismos competentes para realizar la verificación técnica de algunos tipos de instalaciones y equipo (aparatos que funcionan a presión, mecanismos de elevación de cargas e instalaciones eléctricas) allí donde estén instalados. En otros países, como Sudáfrica, esta función corresponde todavía en gran medida a la propia inspección de trabajo. Estos contactos regulares con organismos externos permiten a la inspección recabar informes técnicos y observar los efectos de las cuantificaciones recomendadas.

Los problemas que la inspección de trabajo afronta en la actualidad, especialmente en los aspectos técnicos y jurídicos, son de tal complejidad que dichos servicios se verían imposibilitados de realizar inspecciones rigurosas de las empresas sin una asistencia especializada. En el Convenio nº 81 se insta a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias "para garantizar la colaboración de peritos y técnicos (...), entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección (...) a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad (...) e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo". En el Convenio nº 129 figura una disposición similar.

Es innegable que los diversos aspectos de las condiciones de trabajo se encuentran íntimamente imbricados, como demuestran los estudios recientemente realizados, y que las inspecciones de trabajo deben ser capaces de abordarlos como un todo. Esto pone especialmente de relieve las posibilidades del sistema multidisciplinario, que permite combinar las ventajas de la

especialización y la versatilidad, siempre que se disponga de los medios financieros adecuados.

Autoridades regionales y o de departamento

La mayoría de los países se dividen en un número de circunscripciones que reciben diferentes nombres (cantones, provincias, regiones, departamentos, etc.), que, a su vez, se pueden subdividir en unidades menores, en las que las competencias de la administración central se delegan en unos altos funcionarios que pueden denominarse gobernadores, prefectos, etc. El personal de los servicios periféricos de los diversos ministerios suele estar subordinado a esos altos funcionarios por lo que respecta al estatuto del funcionariado y a la comunicación de la política aplicable, además de que los gobernadores, prefectos, etc., suelen dar posesión de sus cargos a los inspectores de trabajo designados. A su vez, los inspectores (o, en su caso, los directores de trabajo de cada departamento, provincia o región) informan a los altos funcionarios citados de las cuestiones de su competencia. Asimismo, los inspectores deben cooperar con dichas autoridades facilitándoles, directamente o por los cauces reglamentarios, toda la información que precisen. No obstante, los inspectores han de ser responsables, en todo caso, ante el ministro del ramo (por regla general, el de trabajo), a través de su superior jerárquico (el director provincial, regional, etc.), respecto al contenido de su trabajo, la forma de realizarlo y la información de los resultados.

Estas circunstancias pueden poner a los inspectores de trabajo en una situación delicada, ya que los funcionarios que representan a la autoridad central suelen estar mal informados de las funciones de la inspección de trabajo y pueden sentir la tentación, especialmente cuando se suscitan determinados conflictos, de basar sus decisiones en consideraciones de orden público o de paz social. Los inspectores de trabajo deben subrayar la importancia de la aplicación general de la legislación laboral, siempre que la misma se cuestione y, si se suscitan problemas, deben trasladar la cuestión a sus superiores.

Autoridades judiciales

Los inspectores de trabajo suelen tener una relación funcional estructurada con las autoridades judiciales, cuya colaboración es esencial para prevenir infracciones. En la mayoría de los países, los inspectores no pueden instar actuaciones judiciales por sí mismos, pues esta prerrogativa corresponde a la fiscalía, dependiente del ministerio de justicia. Si los inspectores descubren una infracción que estiman sancionable, remiten un informe al respecto al ministerio público. En este informe, que reviste gran importancia para el buen fin de las actuaciones legales, se deben relatar los hechos observados por el inspector y se han de indicar claramente las disposiciones violadas. Por regla general, la fiscalía disfruta de la facultad discrecional para decidir sobre la institución de acciones legales sobre la base del informe o, en su caso, el archivo del informe.

De lo anterior se deduce, no sólo la importancia de la elaboración del informe sobre las irregularidades observadas, sino también la conveniencia de que los inspectores y los funcionarios de la fiscalía tengan, al menos, un contacto personal. Normalmente, antes de denunciar las infracciones descubiertas, el inspector de trabajo utiliza la persuasión como medio de hacer respetar las normas legales. Ni los fiscales ni los jueces tienen siempre un conocimiento suficiente de esta circunstancia, y este desconocimiento de los métodos de trabajo de los inspectores los induce con frecuencia a sobreeser las actuaciones o a imponer sanciones insignificantes. Esto pone de relieve la importancia de celebrar reuniones interministeriales en el más alto nivel.

Existen otros motivos por los que los inspectores de trabajo tengan contacto con los jueces: por ejemplo, si se les requiere

para que aporten alguna información en las diligencias preliminares de una causa o se les cita a testificar en el proceso. Es importante que se facilite a la inspección de trabajo el texto íntegro de las sentencias (incluidos los fundamentos invocados en la misma) tan pronto como las mismas se publiquen. Esto facilita la denuncia de la eventual reincidencia en la infracción, en el caso de que las anomalías no se subsanen, y, si se estima que la sanción impuesta es insuficiente, hace posible que la inspección inste de la fiscalía la presentación de un recurso. Por último, la comunicación de la sentencia es tanto más útil si en la misma se sienta jurisprudencia.

Otras autoridades

Los inspectores de trabajo pueden mantener contactos regulares o esporádicos con otras autoridades públicas. En efecto, a veces se les invita a colaborar con los servicios de planificación del desarrollo. En tales casos, su función consiste en subrayar la importancia de determinados factores sociales y las consecuencias de algunas decisiones económicas. Por lo que respecta a la clase política, si alguna personalidad pública (alcalde, diputado, dirigente de un partido político, etc.) solicita información a un inspector de trabajo, éste debe extremar la prudencia y proceder con la imparcialidad que debe informar su conducta en todo momento. Es igualmente preciso regular las relaciones con la policía, por ejemplo, para la supervisión del horario de trabajo en el transporte público por carretera (sólo la policía puede ordenar la detención de un vehículo) o para la verificación de la posible presencia de trabajadores inmigrantes ilegales. Es igualmente preciso (aunque, en la práctica, infrecuente) prever la posibilidad de que los inspectores de trabajo entren en los centros de trabajo, en caso necesario, con ayuda de la policía.

Relaciones con las asociaciones de empresarios y las organizaciones de trabajadores

Obviamente, los servicios de inspección de trabajo mantienen una relación estrecha y estable con las empresas, los trabajadores y las organizaciones que respectivamente los representan. En este sentido, en los Convenios nº 81 y nº 129 se insta a las autoridades competentes a tomar las medidas necesarias para favorecer esta colaboración.

Inicialmente, los inspectores de trabajo mantienen contactos con los trabajadores y las empresas en los lugares de trabajo, bien en el curso de las visitas de inspección, bien en las reuniones que celebran órganos como los comités de salud y seguridad y los comités de empresa, así como en los actos de conciliación dedicados a prevenir o zanjar disputas. Los inspectores también mantienen frecuentes contactos con empresarios y trabajadores fuera de la empresa. En efecto, suelen reunirse con los agentes sociales en las inspecciones para expresarles sus puntos de vista y brindarles asesoramiento e información. A veces, incluso, presiden las reuniones de los comités paritarios para negociar convenios colectivos o resolver disputas. En ocasiones, también imparten cursos sobre temas laborales a sindicalistas y directores de empresas.

La inspección del trabajo y los trabajadores

Puesto que la principal responsabilidad cotidiana de la inspección de trabajo es la protección de los trabajadores, es imprescindible que inspectores y trabajadores mantengan una relación sumamente estrecha. En primer lugar, todo trabajador puede acudir personalmente al inspector para plantearle sus problemas o solicitar ayuda. No obstante, lo habitual es establecer los contactos a través de los sindicatos, los delegados sindicales o los representantes de los trabajadores. Puesto que el objetivo de los sindicatos es representar y defender los intereses de los trabajadores, su presencia suele ser fundamental.

Este entramado de relaciones, cuya forma varía de un país a otro y en función de los problemas planteados, se analiza en el capítulo titulado *Relaciones laborales y gestión de los recursos humanos*. Es de subrayarse que en el ordenamiento internacional —Convenios nº 81 y nº 129, y el Protocolo de 1995 al Convenio nº 81— se establece el principio de colaboración con las empresas y con los propios trabajadores, al disponerse que la autoridad competente “deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar (...) la colaboración de los funcionarios de la inspección con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones”. Es de subrayarse igualmente que las relaciones de la inspección de trabajo con los trabajadores y las empresas no se pueden segregar del conjunto de las relaciones laborales, y que aquéllas están inevitablemente condicionadas por el hecho de que la inspección de trabajo se inserta en un sistema socioeconómico que varía de un país a otro.

Colaboración

La colaboración se puede estructurar de diversas formas, específicamente, mediante los contactos directos o en los órganos de representación o de participación en la empresa. En algunos países se practican otras modalidades de colaboración en el ámbito regional o por departamentos, de conformidad con diversos procedimientos.

Relaciones directas

Una de las funciones básicas de la inspección de trabajo mencionadas en el artículo 3 del Convenio nº 81 de la OIT consiste en informar y asesorar a empresas y trabajadores, que pueden recabar la opinión y solicitar la intervención de los inspectores en las cuestiones de su competencia. A través del sindicato, los trabajadores pueden formular quejas o recabar la opinión o la intervención de la inspección (por ejemplo, visitando un lugar de trabajo). Si bien los inspectores ostentan la facultad discrecional de actuar o abstenerse de actuar en la forma que estimen pertinente, las organizaciones de trabajadores tienen una cierta capacidad de iniciativa en materia de inspección.

Relaciones de la inspección de trabajo con los órganos de representación y participación en la empresa

Esta es, probablemente, la forma más sobresaliente y sistemática de colaboración. Por su experiencia y su conocimiento del trabajo, los trabajadores se encuentran en una situación especialmente ventajosa para descubrir las anomalías que se producen en las condiciones de trabajo —especialmente en lo relativo a la salud y seguridad— y para proponer soluciones. Es, pues, normal que se les consulte y se les incorpore al estudio y la solución de los problemas y a la toma de las decisiones que les afectan. Estas consideraciones, que inducen al diálogo y a la colaboración en la empresa, impulsan, con la misma lógica inapelable, el intercambio de información y la colaboración con la inspección de trabajo.

Uno de los órganos de participación más comunes en las empresas es el comité de salud y seguridad. Este comité, integrado por representantes de la empresa y de los trabajadores, desarrolla, en el marco de sus competencias, la labor de la inspección. Los representantes de los trabajadores suelen ser mayoritarios en estos órganos. La dirección de estos comités suele recaer en los jefes de las empresas o en los delegados de aquéllos, que se responsabilizan de traducir en actuaciones los acuerdos del comité. En la medida de lo posible, el comité recaba la colaboración de expertos, como médicos del trabajo y especialistas en seguridad. Para las reuniones especialmente importantes, el comité puede invitar al inspector de trabajo y al ingeniero de los servicios de seguridad social. Los miembros del comité de salud y seguridad pueden, y deben, realizar frecuentes

visitas de inspección de los lugares de trabajo para descubrir posibles riesgos, llamar la atención de la dirección y formular quejas sobre los problemas de salud y seguridad, recomendar la adopción de mejoras, verificar el cumplimiento de los acuerdos anteriores, investigar los accidentes de trabajo y educar a los trabajadores en las medidas elementales de prevención de los peligros profesionales, aumentar su conocimiento de estas cuestiones y promover la participación de todo el personal de la empresa, desde los puestos más elevados de la línea, hasta los puestos más bajos, en la lucha contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

En muchos países, los miembros del comité de salud y seguridad tienen derecho a acompañar a los inspectores de trabajo durante sus visitas. La experiencia demuestra que, cuando los comités de salud y seguridad funcionan bien, la colaboración con la inspección de trabajo constituye la norma. Otros órganos representativos, como los comités de empresa, cuyo ámbito de competencias es más amplio, desempeñan idéntica función de proyección de la labor de la inspección. Este sistema permite solucionar numerosos problemas relativos a la aplicación de la legislación laboral; en efecto, es posible encontrar soluciones cuyo alcance exceda de la mera aplicación del texto legal, y sólo es preciso acudir a la inspección de trabajo si se suscitan dificultades importantes.

En muchas legislaciones nacionales se reconocen las figuras del delegado de personal o representante de los trabajadores, entre cuyas funciones se incluye la de supervisar las condiciones de empleo y de trabajo, así como la de dialogar con el empresario. Esto permite abordar la solución de problemas que normalmente no se habrían puesto de manifiesto y que, por regla general, se pueden solucionar sin recurrir a la inspección de trabajo, que únicamente interviene si se suscitan dificultades. En algunos países, los delegados de personal están autorizados a formular a la inspección quejas y observaciones relativas a la aplicación de la legislación. Es frecuente que los inspectores estén facultados —o, incluso, obligados— a hacerse acompañar por los delegados de personal durante sus visitas. En los demás casos, es preceptivo comunicar a los delegados las visitas de los inspectores de trabajo y, a veces, también, las observaciones formuladas por éstos.

Una de las principales funciones de la inspección de trabajo es garantizar el mantenimiento de unas condiciones que permitan el normal funcionamiento de los órganos de representación o de participación. Un aspecto de esta función consiste en garantizar el respeto a los derechos sindicales, la protección de los representantes de los trabajadores y el normal funcionamiento de los órganos citados, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Los inspectores de trabajo asumen la importantísima responsabilidad de velar por la existencia efectiva y el funcionamiento eficaz de los órganos de participación y representación, que constituyen uno de los ámbitos principales de su labor de asesoramiento.

Participación en las tareas de inspección

En algunas legislaciones nacionales se establece expresamente el derecho de los representantes de los trabajadores —sindicatos, delegados sindicales y de personal— a participar en las tareas de inspección.

Consultas preceptivas con los sindicatos

En Italia, la inspección de trabajo está obligada a consultar determinadas materias con las organizaciones sindicales antes de dictar una resolución. Es igualmente frecuente que, cuando el ministro de trabajo comunica a los inspectores de trabajo algunas orientaciones sobre la interpretación y aplicación de las leyes, las mismas orientaciones se comunican a las organizaciones

sindicales en reuniones, conferencias y circulares. En las circulares ministeriales se dispone, además, que las inspecciones deben ser precedidas y seguidas de reuniones con los sindicatos, que, además, tienen derecho a conocer el informe de las inspecciones. Este sistema, que está siendo adoptado en un número creciente de países —en muchos casos, por imperativo legal— ha demostrado ser una poderosa herramienta contra la conducta negligente o poco ética de algunos inspectores.

En Noruega, en diversas disposiciones de la Ley de 4 de febrero de 1977, de protección de los trabajadores y del medio ambiente de trabajo, se estipula que los servicios de inspección deben escuchar el parecer de los representantes de los trabajadores antes de que la Inspección adopte una decisión.

Participación e intervención directa de los representantes de los trabajadores

La participación de los agentes sociales en la inspección se ha visto consagrada en varias naciones, especialmente en los países nórdicos.

En Suecia, en la Ley de medio ambiente de trabajo de 19 de diciembre de 1977 se dispone la creación de unos comités de seguridad, a los que se asigna la función de planificación y supervisión de la política de seguridad, además del nombramiento de uno o más delegados del personal para la seguridad, con amplias facultades de inspección y de acceso a la información. Estos delegados están facultados para disponer la paralización del trabajo —incluso, frente a la oposición de la empresa— ante una situación de peligro, hasta tanto la inspección de trabajo no dicte una resolución. No está permitido sancionar al delegado en el caso de que la inspección de trabajo no confirme su decisión de interrumpir el trabajo, ni se reconoce a la empresa derecho alguno a ser resarcida por el delegado ni por el sindicato respecto a las consecuencias de la interrupción.

En la ley noruega de 1977 figuran disposiciones similares respecto al nombramiento y las funciones de los delegados de seguridad. En esta ley se establece igualmente la obligatoriedad de crear, en todas las empresas con cincuenta o más trabajadores, unos comités sobre el medio ambiente de trabajo, investido de facultades decisorias y con la misión de participar en la elaboración y organización de la seguridad. El cargo de coordinador de este comité paritario, que interviene con voz y voto, rota todos los años y su designación corresponde, alternativamente, a la empresa y a los representantes de los trabajadores.

En Dinamarca se ha clarificado y fortalecido la estructura de la inspección de la seguridad, que se basa en la colaboración entre los trabajadores y la empresa en el lugar de trabajo, y en la que se ha otorgado más influencia a los representantes sindicales. El principio fundamental que informa la Ley de 23 de diciembre de 1975 sobre el medio ambiente de trabajo, es la necesidad de descentralizar la función de seguridad en el trabajo y de que, en última instancia, la empresa debe asumir la plena responsabilidad por aquella, dado que la mayoría de los problemas pueden y deben ser resueltos en la empresa, sin intervenciones externas.

Función de los trabajadores en la inspección de las condiciones y el medio ambiente de trabajo: tendencias internacionales

Existe la impresión de que, en términos generales, la participación de los trabajadores en la inspección de las condiciones y del medio ambiente de trabajo continuará incrementándose, especialmente en los países en que se han implantado sistemas de "autoinspección" o de controles internos, como ocurre en varios países nórdicos. Estos sistemas se basan en la existencia de unas organizaciones sindicales potentes y en su participación directa en la correspondiente actividad de inspección de los lugares de

trabajo en la que se basa cualquier sistema de "autoinspección". Muchas organizaciones sindicales se mueven, precisamente, en esta dirección. En diversas reuniones internacionales celebradas recientemente se ha puesto de manifiesto la determinación de los sindicatos, independientemente de su orientación política, a participar en el estudio y aplicación de medidas diseñadas para humanizar las condiciones y el medio ambiente de trabajo.

Reviste particular importancia la elección de delegados de seguridad que representen al conjunto de los trabajadores de la empresa en todo lo relativo a la protección de la salud y la seguridad. Estos delegados, que deben recibir una formación adecuada por cuenta de la empresa y disfrutar del tiempo libre necesario para realizar inspecciones, deben estar facultados para interrumpir cualquier trabajo que estimen peligroso, hasta tanto las autoridades competentes (en principio, la inspección de trabajo) no verifique las sospechas.

La participación de los sindicatos en la fijación de los criterios de utilización de productos y sustancias peligrosos es otro de los principios básicos. Los representantes de los trabajadores deben participar efectivamente en el proceso de toma de las decisiones relativas al uso de sustancias peligrosas, la elección de los materiales, la elaboración de los procesos productivos y la protección del medio ambiente. En términos generales, se debe reconocer a los sindicatos y representantes de los trabajadores el derecho a participar, tanto en el lugar de trabajo como en el ámbito nacional, en la protección de la salud y seguridad de sus afiliados y compañeros.

El Convenio y la Recomendación de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (nº 155 y nº 164, respectivamente), van en la misma línea. En el Convenio se afirma que la salud y la seguridad en el trabajo deben ser objeto de "una política nacional coherente", formulada, aplicada y periódicamente revisada "en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores". En ambos acuerdos internacionales, en los que se formulan los principios de esta política y se postulan las medidas que se deben adoptar en la empresa y en el ámbito nacional, se insta a los Estados a garantizar la observancia de las leyes y los reglamentos aplicables a la salud y seguridad en el trabajo y a la protección del medio ambiente de trabajo mediante el establecimiento de un sistema adecuado de inspección, a proporcionar orientación a empresas y trabajadores, y a sancionar a los infractores.

Las disposiciones que revisten mayor interés para la inspección de trabajo y los dirigentes sindicales locales son las que atañen a la empresa. En el Convenio figura el pasaje siguiente:

(1) los trabajadores (...) cooperen al cumplimiento de las obligaciones que incumben al empleador;

(2) los representantes de los trabajadores en la empresa cooperen con el empleador en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo;

(3) los representantes de los trabajadores en la empresa reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales;

(4) los trabajadores y sus representantes en la empresa reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo;

(5) los trabajadores o sus representantes y, llegado el caso, sus organizaciones representativas en la empresa ... estén habilitados, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, para examinar todos los aspectos de la seguridad y la salud relacionados con su trabajo y sean consultados a este respecto por el empleador; con tal objeto y de común

acuerdo, podrá recurrirse a consejeros técnicos ajenos a la empresa;

(6) el trabajador informará de inmediato (...) cualquier situación de trabajo que, a su juicio, entrañe, por motivos razonables, un peligro inmediato y grave para su vida o su salud; mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas, si fuere necesario, no podrá exigir de los trabajadores que reanuden una situación de trabajo (...).

Naturalmente, en la Recomendación (nº 164), que desarrolla el Convenio, figuran disposiciones mucho más específicas y detalladas en relación con la cuestión global de las condiciones y el medio ambiente de trabajo. En dicho documento se establece, entre otras cosas, lo que se debe facilitar a los representantes de los trabajadores para que puedan realizar su tarea: formación, información, tiempo disponible durante las horas de trabajo, participación en las negociaciones y la toma de decisiones, acceso a todas las dependencias del lugar de trabajo, posibilidad de comunicar con los trabajadores y libertad para establecer contactos con los inspectores de trabajo y para consultar con expertos. Los representantes de los trabajadores deben "estar protegidos contra el despido y otras medidas perjudiciales cuando cumplan sus funciones en la esfera de la seguridad e higiene del trabajo".

El contenido global del Convenio y de la Recomendación, que ha sido objeto de un consenso general por parte de los gobiernos y los agentes sociales en el plano internacional, apunta a la dirección en que se mueven, no sólo la acción sindical en lo relativo a las condiciones y al medio ambiente de trabajo en las empresas, sino también la labor de la inspección de trabajo.

Es evidente que la cooperación entre los directivos de las empresas y los trabajadores o sus representantes se desarrollará simultáneamente con el reforzamiento de la participación de los trabajadores en la supervisión de sus condiciones de trabajo. Entonces, la función de la inspección de trabajo consistirá, fundamentalmente, en prestar asesoramiento en el marco de un sistema en que los agentes sociales participan intensamente. Otra de las tareas de la inspección de trabajo consistirá en supervisar el normal funcionamiento de los sistemas de cooperación en la empresa, sin renunciar a su función de inspección en el caso de que las circunstancias justifiquen su presencia en el lugar de trabajo, que, si bien será, evidentemente, cada vez menos necesaria, será todavía frecuente durante un cierto tiempo (en especial, en la pequeña y mediana empresa) allí donde la cooperación no se encuentre aún firmemente arraigada. La función independiente de la inspección de trabajo continuará siendo indispensable, incluso en los países en que el diálogo social tiene una mayor raigambre y la conciencia de los peligros profesionales se encuentra más arraigada. La inspección de trabajo continuará siendo la herramienta principal en el esfuerzo por garantizar la protección efectiva de los trabajadores.

Objetivos de la inspección

Existen a lo largo y ancho del mundo muchos y muy diversos sistemas de inspección de trabajo. No obstante, más allá de sus diferencias, todos persiguen unos mismos objetivos básicos que determinan las funciones genéricas de la inspección. ¿Cuáles son estos objetivos? En el artículo 3 del Convenio nº 81 de la OIT, que ha alcanzado una dimensión prácticamente universal, al haber sido ratificado por cerca de 120 Estados miembros, dichos objetivos se definen en la forma siguiente:

Las funciones del sistema de inspección de trabajo serán:

(1) garantizar la aplicación de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los

trabajadores durante la realización de sus tareas, como son las disposiciones relativas a horarios, salarios, salud, seguridad y bienestar, al empleo de niños y jóvenes, y a otras cuestiones afines, siempre que la inspección de trabajo pueda exigir la observancia de dichas disposiciones;

(2) proporcionar a empresas y trabajadores información y asesoramiento técnico respecto al modo más eficaz de aplicar las disposiciones legales;

(3) poner en conocimiento de la autoridad competente cualquier fallo o irregularidad no previsto expresamente en las disposiciones legales vigentes.

El anterior texto, rotundo y flexible al mismo tiempo, abre un enorme campo a la actuación de la inspección de trabajo. En efecto, se hace responsable a la inspección de trabajo de "garantizar la aplicación de las disposiciones legales". El lenguaje ha sido seleccionado cuidadosamente por los redactores del Convenio, que evitaron deliberadamente hablar de "supervisar" o de "promover" la aplicación de las disposiciones legales, y optaron por estipular claramente la obligación de los servicios de inspección de garantizar una aplicación efectiva.

¿Qué disposiciones son estas? Según el texto del Convenio, aparte de las leyes y los reglamentos, el término comprende los laudos arbitrales y los convenios colectivos que tienen fuerza de ley para los interesados y son ejecutorios por los inspectores de trabajo. Estas disposiciones constituyen la base amplia de la labor de todos los inspectores de trabajo de un país y la garantía de empresas y trabajadores por igual contra la arbitrariedad, la desigualdad y la injusticia. La función del inspector no consiste en hacer valer sus ideas personales, por válidas que sean, sino velar por el cumplimiento de la legislación vigente (esto es, actuar como instrumento fiel y efectivo de la autoridad nacional competente —el legislador— en el campo de la protección de los trabajadores).

Podría pensarse que la alusión a las disposiciones legales limita la función de los inspectores en el sentido de que no pueden imponer la adopción de todas las mejoras de las condiciones de trabajo que consideren aconsejables. En realidad, una de las tareas de la inspección consiste en "poner en conocimiento de la autoridad competente cualquier fallo o irregularidad no previsto expresamente en las disposiciones legales vigentes". Esta tarea disfruta de idéntico grado de prioridad que la de hacer cumplir la legislación y convierte a la inspección de trabajo en un motor del desarrollo social al reconocerle la prerrogativa de adoptar iniciativas en la esfera de la protección del trabajo.

El ámbito de la inspección de trabajo varía de un país a otro, como función del desarrollo y la naturaleza de la legislación vigente, de los poderes reconocidos por el Estado al cuerpo de inspectores y de la extensión del sistema. En algunos casos, los inspectores disfrutan de amplios poderes para hacer observar toda la legislación aplicable a las condiciones y al medio ambiente de trabajo; en otros, su función se circunscribe a cuestiones concretas, como los salarios o la salud y la seguridad. Por otra parte, la inspección puede limitarse a unos sectores determinados o aplicarse a toda la actividad económica; y es posible que cubra la totalidad del territorio nacional o únicamente una parte del mismo. En el Convenio n° 81 se prevén todas estas posibilidades, de modo que los servicios de inspección pueden tener un ámbito sumamente restringido o abarcar un campo francamente extenso y, a pesar de todo, estar incluido en la definición internacional de los objetivos de la inspección.

Entre las normas internacionales, las relativas a la inspección de trabajo se presentan como indispensables para formulación, la aplicación y el perfeccionamiento de la legislación laboral. La inspección de trabajo es uno de los motores del progreso social,

al garantizar la aplicación de unas normas sociales coercitivas (por supuesto, siempre que tenga la capacidad de hacerlo así) y pone de relieve las mejoras que pueden introducirse.

Función de la inspección

Se ha visto anteriormente que la misión de la inspección de trabajo se traduce en tres tareas principales: la aplicación de las leyes, principalmente mediante la supervisión; el asesoramiento e información a trabajadores y empresas; y la información a la autoridad competente.

Inspección

La inspección se realiza, básicamente, mediante visitas a los lugares de trabajo sujetos a la inspección de trabajo, y se propone (mediante la observación y el diálogo), inicialmente, definir la situación y, a continuación (por los métodos que se expondrán posteriormente), promover y garantizar efectivamente el cumplimiento de la legislación aplicable a la prevención.

La inspección no debe orientarse a la represión sistemática de los fallos, pues su objetivo consiste en *lograr que la legislación se cumpla, no en cazar a los infractores*. No obstante, es imprescindible que los inspectores puedan, en caso necesario, recurrir a medidas coercitivas, consistentes en levantar actas que sirvan de base a la imposición de unas sanciones lo suficientemente severas para que surtan un efecto disuasorio. Si no se imponen sanciones, o si éstas no producen los resultados deseados dentro de un plazo razonable, los inspectores de trabajo pierden toda su credibilidad y su labor resulta ineficaz. Esto ocurre especialmente si la inspección de trabajo tiene que acudir a los tribunales civiles para hacer cumplir sus resoluciones y lograr la imposición de sanciones.

Resulta evidente que el objetivo de la inspección es la protección de los trabajadores mediante la eliminación de los factores de peligro y de las situaciones irregulares. En el campo de la salud y la seguridad, la inspección funciona en tres etapas. Por ejemplo, antes de levantarse una fábrica, equiparse una planta industrial o producirse una máquina, la inspección garantiza, desde la fase de planificación, la observancia de la legislación aplicable. Esta verificación preliminar se complementa con las visitas rutinarias de inspección de los lugares de trabajo. Por último, en caso de accidente, la supervisión se traduce en una investigación dirigida, principalmente, a prevenir la repetición del siniestro.

La inspección puede adoptar diversas formas, en función del método de inspección aplicado en el país en cuestión y de su objetivo específico. En el campo de la salud y seguridad en el trabajo, la inspección se realiza principalmente mediante la visita a talleres y otros lugares de trabajo. En el ámbito de los salarios, el trabajo infantil y las horas de trabajo, la inspección puede reclamar los libros y registros que las empresas deben llevar obligatoriamente, con el objeto de verificar su veracidad. En la función de tutela de la libertad de asociación, los inspectores deben verificar, en cumplimiento de las disposiciones legales, si los procesos electorales convocados se desarrollan correctamente y si los sindicatos pueden desarrollar libremente su actividad sin que se discrimine a sus afiliados.

Para el desarrollo de su actividad, los sindicatos pueden recabar diversos tipos de ayuda (véase la sección anterior, dedicada a la colaboración), bien para profundizar en el conocimiento de la situación (organismos supervisores; expertos independientes; servicios de prevención de las mutualidades de la seguridad social; órganos internos de la empresa, como el comité de salud y seguridad; etc.), bien para proyectar su labor (los delegados de personal, los servicios de prevención anteriormente mencionados, las organizaciones de trabajadores y asociaciones de empresarios, etc.). La actividad de la inspección

es discontinua, por lo que precisa de un complemento permanente dentro de la empresa.

Información y asesoramiento a empresas y trabajadores

El texto del Convenio nº 81 confiere a la función de información y asesoramiento de empresas y trabajadores un objeto muy concreto: mostrarles "la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales". Esta función, como la de inspección, contribuye a garantizar la observancia de la legislación. La función de información y asesoramiento es complementaria de la inspección, ya que, como se ha indicado anteriormente, la labor del inspector de trabajo no tiene un carácter exclusivamente coercitivo.

Por consiguiente, las actuaciones de la inspección, inevitablemente breves, pueden surtir efectos perdurables en el lugar de trabajo. Por consiguiente, la actividad de información y asesoramiento de los inspectores se proyecta hacia el futuro. La inspección no puede limitarse a una especie de supervisión retrospectiva dirigida a determinar si todo está en orden. En efecto, los inspectores deben aconsejar la adopción de las medidas precisas para garantizar la protección de los trabajadores, explicar la normativa legal aplicable al pago de salarios, informar del lugar en que deben realizarse las exploraciones médicas y el contenido de las mismas, hacer ver la necesidad de limitar las horas de trabajo y analizar los problemas actuales o potenciales con las empresas. Las opiniones más autorizadas aseguran que los inspectores más eficaces son los que dedican el mayor esfuerzo a realizar una labor de educación en el lugar de trabajo entre el personal de dirección y los representantes de los trabajadores. Así ocurre normalmente en países como la República Federal de Alemania, el Reino Unido, los países escandinavos y muchos otros.

Debido a su contenido educativo, los efectos de la labor de información y asesoramiento pueden trascender el problema en cuestión y contribuir a la prevención; ciertamente, dichos efectos pueden hacerse sentir en otros casos similares o, incluso, diferentes, y coadyuvar a que las mejoras vayan más allá del cumplimiento de las disposiciones legales.

Información y asesoramiento durante las visitas a los lugares de trabajo

Como se ha observado reiteradamente, es casi inevitable que la labor de inspección, que se realiza principalmente durante las visitas a los lugares de trabajo, lleve aparejado el ofrecimiento de información y asesoramiento. Los inspectores de trabajo deben responder a las preguntas que formulen los directivos y los representantes de los trabajadores, y resulta igualmente normal que expresen sus opiniones y brinden explicaciones. Ciertamente, la información y el asesoramiento están tan profundamente imbricados con la inspección que resulta difícil distinguirlos. Sin embargo, el equilibrio exacto entre asesoramiento y supervisión es un tema de considerable debate en los foros nacionales e internacionales. Esta cuestión suele constituir el núcleo de todo documento amplio y coherente de formulación de políticas nacionales de actuación.

Información y asesoramiento en las inspecciones de trabajo

Los inspectores de trabajo deben ser fácilmente abordables y las puertas de la inspección deben estar abiertas de par en par a cualquiera que desee consultar algo, plantear un problema o presentar una queja sobre determinadas circunstancias. Su conducta debe consistir, invariablemente, en fomentar la plena y consciente observancia de las disposiciones legales.

Es preciso establecer un nexo entre esta actividad y el tratamiento de las disputas puntuales. En efecto, éstas conciernen, por regla general, a la aplicación de leyes y reglamentos y, en

algunos países, consumen buena parte del tiempo del personal empleado en la inspección, incluidos los propios inspectores. El problema planteado por este tipo de actividad se ha zanjado en los Convenios nº 81 y nº 129, en los que se admite esta actividad únicamente si la misma no entorpece el desempeño efectivo de las funciones básicas de los inspectores ni menoscaba su autoridad o imparcialidad. En algunos países se estima que el problema consiste en disponer del personal adecuado y que la organización debe tener la dimensión suficiente para hacer posible que los inspectores desempeñen sus demás funciones con igual competencia.

Actividades educativas

La información y el asesoramiento son tareas educativas, por cuanto no se facilitan con el objeto exclusivo de que se apliquen al pie de la letra en un contexto determinado, sino para que, además, se comprendan y se asimilen, que produzcan convicción y, en resumen, que surtan efectos amplios y perdurables. La información y el asesoramiento se pueden proporcionar igualmente mediante cursos, charlas y conferencias, como se propugna, por otra parte, en la Recomendación nº 81. Estos canales permiten llegar a un público más extenso, explicar, tanto la letra, como el espíritu de la legislación laboral y lograr una mejor comprensión, una mayor aceptación y, por ende, una aplicación más eficaz de aquélla. Por ejemplo, en Noruega existe un comité nacional de formación, integrado por representantes de la inspección de trabajo, de las empresas y de los trabajadores.

Difusión de la información

El desconocimiento de la legislación social y la ignorancia de su utilidad y de los objetivos que la informan figuran entre los mayores obstáculos que la inspección de trabajo afronta, principalmente en los países en vías de desarrollo. Resulta evidente la enorme utilidad de toda medida que contribuya a la difusión de información sobre la legislación laboral. No hay que omitir detalle alguno en este campo, en el que las asociaciones de empresarios y las organizaciones de trabajadores pueden desempeñar igualmente una importante función. Mención aparte merece en este punto la labor de los servicios de información del Health and Safety Executive británico, que recopila y difunde un gran volumen de información (disponen de biblioteca y de servicios de documentación y traducción, producen programas de radio y televisión, preparan exposiciones, etc.).

Información a la autoridad competente

Esta función se suele infravalorar o pasar por alto. No obstante, en los Convenios nº 81 y 129 de la OIT hay una alusión expresa a la misma. En efecto, la inspección de trabajo está obligada a "poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias y los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes". Esta obligación, impuesta a la inspección de trabajo en su conjunto, desde los inspectores de menor rango hasta las altas instancias de la jerarquía, complementa la normativa que convierte a la inspección en un importante agente de cambio social. El conocimiento que los inspectores de trabajo poseen de los problemas laborales y de la situación de los trabajadores, especialmente por lo que respecta a la protección que la legislación social y sus reglamentos otorgan a los trabajadores, sitúa a la inspección en una posición privilegiada para informar a las autoridades.

Otras funciones

En muchos países, la inspección de trabajo desempeña, además, otras funciones. Si bien en los convenios nº 81 y nº 129 se admite esta posibilidad, se añade que "ninguna otra función que se encomiende a los inspectores del trabajo deberá entorpecer el

cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar (...) la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores”.

La esfera económica

Las cuestiones sociales están íntimamente vinculadas a las económicas. Gracias a los contactos que mantiene con el mundo del trabajo y a la información que recoge durante el desempeño de sus tareas, el servicio de inspección de trabajo posee un gran volumen de datos de naturaleza social (salud y seguridad en el trabajo, situación de la mujer trabajadora y de los trabajadores jóvenes, estado de las relaciones laborales, negociación y firma de convenios colectivos, etc.) o económica (número de empresas, dimensión de las plantillas, horas de trabajo realizadas, salario medio en cada sector económico, distribución de la demanda de trabajadores cualificados, por sectores o por áreas geográficas, etcétera).

No resulta, pues, sorprendente que las autoridades de muchos países hayan decidido aprovechar una fuente tan valiosa de información, principalmente en la elaboración de sus planes de desarrollo. Ciertamente, la inspección de trabajo, objetiva y rigurosa por su propia naturaleza, es capaz de suministrar la información necesaria y así contribuir al desarrollo y la administración del país.

Relaciones laborales: conciliación y arbitraje

En los convenios internacionales no se atribuyen a la inspección de trabajo competencias expresas en materia de conciliación y arbitraje. No obstante, en la Recomendación sobre la inspección de trabajo, 1947 (nº 81) se excluyen expresamente ambas competencias, ya que, si se atribuyesen a los inspectores de trabajo, peligraría su independencia y su imparcialidad. Por consiguiente, el arbitraje y la conciliación no se abordan en el presente estudio. No obstante, en muchos países, alguna de estas funciones, especialmente la de conciliación, se ha atribuido a los servicios de inspección de trabajo. Desde la adopción, en 1947, de la Recomendación nº 81, esta cuestión ha sido siempre objeto de debate. Por otra parte, la Recomendación sobre la inspección de trabajo (agricultura), 1969 (nº 133), es menos explícita que la Recomendación nº 81, pues en aquella se admite, como medida transitoria, la participación de los inspectores de trabajo en la solución de los conflictos laborales, allí donde no existan organismos especializados en la conciliación.

Protección de los representantes de los trabajadores

En el Convenio sobre Representantes de los Trabajadores, 1971 (nº 135), complementado por la Recomendación nº 143, de ese mismo año, se establece lo siguiente:

Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, convenios colectivos u otros acuerdos comunes en vigor.

En algunos países se obliga a las empresas a recabar el acuerdo de los sindicatos o a obtener una autorización judicial antes de despedir a un representante de los trabajadores. En otros, como Francia y los países adheridos a la tradición administrativa francesa, el despido de un delegado sindical o de un representante elegido por los trabajadores se subordina a la aprobación de la inspección de trabajo (a menos que el comité de empresa haya dado su acuerdo, circunstancia ésta que, como es de suponer, resulta extremadamente infrecuente). Antes de

dictar una resolución, los inspectores de trabajo deben tratar de verificar si las faltas que la empresa imputa al representante de los trabajadores está o no relacionada con la actividad sindical del mismo, tal como la misma se defina en las leyes y la doctrina legal vigentes. En este último caso, la inspección de trabajo deniega la autorización y, en el primer supuesto, la concede (por supuesto, siempre que los cargos aducidos contra la persona en cuestión sean lo suficientemente graves).

La supervisión en el ámbito del empleo

En muchos países, principalmente en los adheridos a la tradición administrativa francesa, la inspección de trabajo desempeña una función importante en el campo del empleo, especialmente en el aspecto de la resolución de la relación laboral. Cuando en Francia se insta un expediente de reducción de plantilla, corresponde a los inspectores de trabajo verificar la observancia del procedimiento de autorización previa, la legalidad de las causas aducidas para la regulación de empleo y la procedencia de las medidas de indemnización y reconversión adoptadas. Examinada la situación financiera de la empresa o la coyuntura del mercado de trabajo, el inspector de trabajo puede desestimar la pretensión de la empresa; en la práctica, sin embargo, esto sólo ocurre en alrededor del cinco por ciento de los casos.

En este mismo campo del empleo, suele corresponder a la inspección de trabajo la misión de garantizar el cumplimiento del principio de exclusión de la discriminación, tanto en la contratación como en la extinción de la relación laboral. Este principio consiste en la exclusión de toda discriminación por motivos de raza, sexo, religión, opiniones políticas, nacionalidad o situación familiar. Los inspectores supervisan la actividad de las agencias de empleo temporal con el objeto de prevenir las posibles consecuencias negativas para los asalariados del desarrollo de diversas modalidades de empleo precario, en particular, del empleo temporal. Las dificultades económicas y el elevado desempleo presentes en algunos países indujeron a un reforzamiento de la supervisión en el marco de la lucha contra el trabajo clandestino y de la regulación, entre otras cuestiones, de la contratación de trabajadores extranjeros y de las horas extraordinarias.

Otras funciones

En ocasiones, se encomienda a la inspección de trabajo el desempeño de otras funciones, como la supervisión de la protección del medio ambiente contra la contaminación producida por las empresas y la prevención de incendios. Estas funciones, que, a veces, sólo pueden ser desempeñadas por los servicios de inspección de trabajo, no se enmarcan exactamente en el ámbito funcional de la inspección de trabajo y no deben entorpecer la realización de las tareas fundamentales de protección de los trabajadores en el lugar de trabajo.

Distintos sistemas de inspección

Aunque los servicios de inspección de trabajo difieren de un país a otro, es posible distinguir dos sistemas generales: los servicios que abarcan la totalidad de los sectores económicos y los que dedican un departamento a cada sector (minería, agricultura, industria, transporte, etcétera). Los objetivos de la inspección pueden igualmente variar de uno a otro servicio: salud y seguridad, condiciones de trabajo, salarios y relaciones laborales. También se puede distinguir entre los servicios cuyos inspectores aplican las disposiciones legales vigentes en todos los campos sobre los que la inspección ostenta competencias, y los servicios que cuentan con secciones especializadas en cada tipo de inspección. En algunos países, determinadas funciones de inspección se delegan en las administraciones locales, al tiempo que en los

países en que existe una industria minera funciona un sistema específico en este sector.

Estructura de los sistemas

Competencias por sectores de actividad

En algunos países existe un único sistema de inspección para todos los sectores de la economía. Si se deja al margen la minería, que en la inmensa mayoría de los países depende del ministerio del ramo (aunque hay excepciones, como México), este sistema se aplica en países europeos, como Luxemburgo, España y Suiza, además de en numerosos países africanos y asiáticos. En los países francófonos de África, por ejemplo, existen sistemas de inspección dependientes del ministerio de trabajo que comprenden todos los sectores de la actividad.

La ventaja de este sistema es que confiere a la inspección y, especialmente, al ministerio de trabajo, una visión global de los distintos sectores, puesto que los problemas de la protección de los asalariados suelen ser similares. Además, en los países pobres, el sistema permite reducir el número de visitas necesario para supervisar distintas actividades. En otros países, en cambio, existen varios servicios de inspección especializados en los diversos sectores de la economía y dependientes de los ministerios correspondientes.

A finales del siglo XIX, en la mayor parte de los países europeos existía un organismo competente en materia de legislación laboral, por lo general, adscrito al ministerio del interior o al de comercio e industria. En la primera preguerra mundial surgieron ministerios de trabajo autónomos, en los que se delegó la función de aplicar la legislación laboral con ayuda de un cuerpo de funcionarios especializados. Esta es la causa de que, en determinados sectores económicos, la supervisión del cumplimiento de la legislación protectora de los trabajadores haya seguido correspondiendo al ministerio competente inicialmente.

Entre los dos extremos —un único sistema de inspección adscrito a un solo ministerio que ostenta competencias sobre todos los sectores de actividad, o diversos servicios especializados sectorialmente y dependientes de varios ministerios— existen soluciones intermedias en las que, un determinado servicio de inspección tiene asignados varios sectores, o varios servicios de inspección están adscritos a un sólo sector y a un mismo ministerio.

En años recientes, se ha venido observando la tendencia a consolidar los servicios de inspección bajo la autoridad de un mismo organismo, por regla general, el ministerio de trabajo, debido, tanto a que los problemas que se suscitan en los distintos sectores suelen ser similares, si no idénticos, como a la circunstancia de que esta consolidación incrementa la eficacia y reduce los costes de la administración. *Un sistema unificado e integrado aumenta las perspectivas de la prevención de los peligros profesionales y de la protección jurídica de los trabajadores.*

En 1975 se unificaron los principales servicios de inspección franceses, y el órgano interministerial surgido de la unificación quedó sometido a un mismo reglamento de servicio y a la autoridad del Ministerio de Trabajo. Ese mismo año, el Reino Unido decidió igualmente unificar, bajo la autoridad de la Comisión Ejecutiva de Salud y Seguridad, los siete servicios de inspección de la salud y seguridad en el trabajo que hasta entonces habían estado adscritos a cinco ministerios diferentes. Con la creación de la Comisión, tanto la Inspección Industrial, como los demás servicios de inspección (y, posteriormente, incluso, los servicios de inspección de las explotaciones de gas y petróleo en la plataforma marina y del transporte público), el Servicio de Asesoramiento de Medicina del Trabajo y los demás organismos oficiales dedicados a la prevención, se integraron en un único servicio, dependiente de un solo ministerio: el de

Empleo. Sin embargo, este ministerio se suprimió en 1995, y la inspección de trabajo depende actualmente del Ministerio del Medio Ambiente, tendencia ésta que también se observa en otros países, como Alemania). El deseo de coordinar el esfuerzo de prevención y de mejora de las condiciones de trabajo en el contexto de una normativa legal crecientemente compleja ha inducido a otros países a centralizar la supervisión del cumplimiento de las normas de protección de los trabajadores en un único órgano, normalmente dependiente del ministerio de trabajo.

Competencias según el objeto de la inspección

Los servicios de inspección de trabajo supervisan el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en muchos y muy diversos campos, como la salud y seguridad, las condiciones de trabajo, los salarios y las relaciones laborales.

En algunos países, como Bélgica, Italia y el Reino Unido, los sistemas de inspección de trabajo cuentan con diversos servicios especializados en los diferentes tipos de inspección. En Bélgica existe una inspección técnica dedicada a la prevención y la seguridad en las empresas, una inspección médica responsable de la salud e higiene, una inspección especializada en la legislación social reguladora de las condiciones de empleo (salarios, horas de trabajo, etcétera) y una inspección que verifica el pago de las cotizaciones sociales, aparte de un cuerpo de funcionarios especializados en las relaciones laborales. En este tipo de sistemas, si bien cada servicio se especializa en un campo determinado, sus competencias abarcan, por lo general, la totalidad de los sectores económicos.

La especialización de los inspectores de trabajo ha venido impuesta por la creciente complejidad de la función inspectora. Los defensores de la especialización aducen que un inspector no puede poseer todos los conocimientos necesarios para abordar la totalidad de los problemas que la protección de los trabajadores plantea. En algunos países, la especialización ha llegado a un extremo tal que las condiciones de trabajo, entendidas en el sentido más amplio de la expresión, pueden estar sometidas a cuatro o cinco tipos de inspección en una misma empresa.

En otros países, por contra, existe un sistema único y un sólo cuerpo de funcionarios competentes en todas las cuestiones relacionadas con la inspección de trabajo. Este es el caso de Austria, Alemania y los países francófonos de África, por ejemplo. Por razones obvias, estos últimos países no han podido asumir el considerable gasto de organizar varios cuerpos especializados y se han conformado con crear una inspección única adscrita al ministerio de trabajo. En estos casos, la inspección se responsabiliza de la totalidad de las tareas que se desarrollan en las empresas y el inspector o supervisor es el único representante del ministerio en la empresa.

Este sistema posee la ventaja de proporcionar a los inspectores una visión global de los problemas laborales, a menudo relacionados entre sí, además de evitar la proliferación de inspecciones y las consiguientes disfunciones; sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto los inspectores son capaces de cumplir un programa tan extenso, en vista de la creciente complejidad de las cuestiones jurídicas y técnicas.

Existe una solución intermedia, consistente en un sistema en el que los inspectores, además de ejercer competencias en numerosos campos, poseen los conocimientos técnicos necesarios para descubrir las posibles situaciones de riesgo y recabar la asistencia de especialistas en medicina, química e ingeniería, de conformidad con lo previsto en el Convenio nº 81. Esto es lo que ocurre en Francia. Otro ejemplo es el del Reino Unido, donde los inspectores generales de salud y seguridad recaban la ayuda de inspectores especializados en las materias más técnicas (electricidad, química, energía nuclear, etc.) cuando se producen

problemas específicos. Esto ha producido en la inspección de trabajo una cierta tendencia a convertirse en una actividad multidisciplinaria, condición que ya posee en los Países Bajos y en Dinamarca, y en otros países nórdicos, en los que existen equipos de inspección de distrito compuestos, además de por los inspectores (que han recibido una formación técnica), por un número de ingenieros, médicos, psicólogos, abogados y ergónomos. La presencia de estos equipos multidisciplinarios confiere a los coordinadores una visión global de los diversos aspectos de las condiciones de trabajo y les permite basar sus decisiones en una síntesis de las opiniones conocidas. Aunque sumamente costoso, el sistema resulta sumamente eficaz, siempre que exista una coordinación efectiva del trabajo de los diversos especialistas.

El proceso de unificación o, al menos, de coordinación de los servicios de inspección, que se ha venido desarrollando en cierto número de países, se explica en virtud de las estrechas relaciones existentes entre los distintos aspectos de las condiciones de trabajo. Dicho proceso satisface las expectativas, tanto de los funcionarios responsables de la supervisión, como de los trabajadores y sus sindicatos. Los trabajadores con problemas no comprenden por qué tienen que recurrir a un funcionario distinto para abordar cada aspecto del problema y exponer nuevamente la situación en cada entrevista, quizás con una pérdida considerable de tiempo. El interés del sindicato consiste en mejorar la eficacia de la inspección de trabajo y facilitar los contactos entre ésta y los afiliados.

Funciones de las comunidades locales

Algunos Estados aún recaban la colaboración de las administraciones locales con los servicios de inspección de trabajo o, incluso delegan en las mismas la realización de determinadas tareas de inspección en lugar de los servicios estatales.

En Suecia, por ejemplo, en la Ley del medio ambiente de trabajo, de 19 de diciembre de 1997, se confiaba la aplicación de sus disposiciones y de los reglamentos dictados para su desarrollo al Consejo de Protección de los Trabajadores y al servicio de la inspección de trabajo, adscrito al Consejo y sometido a la supervisión del mismo. Según la ley, cada municipio, previa consulta con el servicio de inspección de trabajo, debe nombrar uno o más supervisores que colaboren en la realización de las tareas del servicio de la inspección de trabajo. Por regla general, esta labor consiste en supervisar las empresas con menos de diez trabajadores que no emplean maquinaria. Todos los municipios están obligados a presentar al servicio de inspección de trabajo una memoria anual de la actividad de supervisión desarrollada.

En Italia, concretamente, se promulgó la Ley de 23 de diciembre de 1978, de reforma del sistema sanitario, por la que se delegaban las responsabilidades por la sanidad pública, incluida la salud laboral y la seguridad, en las autoridades sanitarias regionales y locales. Las unidades locales de salud, creadas por las autoridades municipales, se ocupan de todo lo relativo a la salud pública: administración de los hospitales, gestión de los servicios de salud locales, salud y seguridad en las empresas, etcétera. Por tanto, la reforma legislativa ha privado a la inspección de trabajo, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, de la función para la que se creó inicialmente.

La transferencia de las funciones de supervisión de la salud y seguridad, anteriormente desempeñadas por la inspección de trabajo, a las unidades locales de salud, ha resultado en la coexistencia de dos servicios de inspección de trabajo: uno, adscrito al Ministerio de Trabajo, que continúa supervisando la aplicación de la legislación laboral (salarios, horas de trabajo, permisos retribuidos, etc.) y desempeñando algunas funciones relativas a la salud y seguridad (medición de las radiaciones ionizantes, inspección de los ferrocarriles en colaboración con el

personal de ferrocarriles, etcétera), y otro, integrado en el Instituto Nacional de la Salud, que tiene competencias en la mayoría de las cuestiones de salud y seguridad y está constituido por los servicios locales denominados unidades locales de salud.

En Uganda se ha realizado un importante esfuerzo de descentralización que ha colocado la inspección de trabajo —aunque no la inspección industrial— bajo la dependencia directa de las autoridades locales (de distrito). No obstante, los ejemplos anteriormente citados constituyen excepciones y no la regla. Además, estos casos suscitan serias dudas respecto a su compatibilidad con algunas de las disposiciones más importantes de los Convenios de la OIT, específicamente, el artículo 4 del Convenio n° 81), según las cuales la inspección de trabajo debe depender de una autoridad central.

La inspección de trabajo en las minas

En la práctica totalidad de los países en los que existe un sector minero funciona un servicio de inspección del sector basado en el sistema que ha estado funcionando durante varias generaciones en las antiguas naciones mineras de Europa, como Bélgica, Francia, la República Federal de Alemania y el Reino Unido.

Los sistemas actuales poseen dos importantes rasgos comunes. Mientras que la supervisión de las condiciones de trabajo reinantes en la superficie corresponde a la inspección de trabajo, la preservación de la salud y seguridad en las instalaciones subterráneas está encomendada, excepto en algunos países, como México, a los ingenieros de minas, que constituyen un cuerpo especializado. Además, en todos estos sistemas, los delegados de los mineros colaboran en el lugar de trabajo —en mayor o menor medida y con facultades variables— con la inspección de trabajo.

Poderes y obligaciones de los inspectores de trabajo

Poderes

Libertad de entrada e inspección

El primer derecho de los inspectores, sin el cual no podría existir la inspección, es el de poder visitar las empresas. Las disposiciones del Convenio n° 81 (recogidas en el Convenio n° 129, relativo a la agricultura) en las que se regula este derecho son las siguientes:

Los inspectores de trabajo que acrediten debidamente su identidad estarán autorizados:

(1) para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección;

(2) para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección.

Durante la elaboración de estas normas internacionales, se produjo una considerable oposición al reconocimiento del derecho de entrada en los lugares de trabajo. Tampoco la consagración de este derecho en las distintas legislaciones nacionales ha estado ausente de dificultades. Se aducía, específicamente, que este proceder constituía una violación flagrante del derecho de propiedad. La autorización para acceder a los lugares de trabajo a cualquier hora suscitó una resistencia especialmente intensa; sin embargo, es evidente que los inspectores sólo pueden verificar el posible empleo ilegal de trabajadores realizando inspecciones en horas inusuales. En la práctica, el derecho de entrada en los establecimientos es una costumbre generalizada en todos los países que cuentan con servicios de inspección.

Esta y otras cuestiones relacionadas con los poderes de inspección fueron nuevamente objeto de un intenso debate durante el periodo de sesiones de 1995 de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la que se abordó el problema de la inspección de trabajo en el sector de los servicios no comerciales. En la Conferencia se aprobó un "Protocolo de aplicación del Convenio nº 81" a este sector y se confirmaron esencialmente los poderes de los inspectores, aunque admitiendo algunas posibles excepciones y limitaciones, por ejemplo, por motivos de seguridad nacional o en razón de determinadas exigencias operativas, respecto a los lugares de trabajo adscritos a las fuerzas armadas, al cuerpo de policía, al servicio de prisiones, a los cuerpos de bomberos y de salvamento o a otros cuerpos similares (véase, en OIT 1996, los artículos 2 a 4 del Protocolo de 1995).

Según los Convenios nº 81 y nº 129, se debe autorizar a los inspectores a "proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario para cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente", lo que lleva aparejado, de conformidad con ambas normas internacionales, el derecho a interrogar, a solas o en presencia de testigos, al empresario o a su personal; el derecho a exigir la presentación de libros, registros y demás documentos que deben llevarse por imperativo legal o reglamentario; y el derecho a tomar muestras con fines de análisis. Estos derechos se encuentran ampliamente reconocidos, si bien en algunos países se limita el acceso a la documentación financiera.

Se tiene, pues, la impresión de que, con raras excepciones, la facultad supervisora de los inspectores ha sido aceptada y ha dejado de suscitar una oposición abierta. Sin duda, el derecho a recabar el auxilio de la fuerza pública, reconocido en la mayoría de las legislaciones, es un elemento disuasorio de peso, siempre que los ministerios competentes hayan acordado un procedimiento eficaz.

Evidentemente, estos poderes se encuentran sometidos a idénticas limitaciones como cualquier otra potestad legal, pues, si se ejercen indiscriminadamente, pueden producir, en última instancia, unos efectos opuestos a los deseados. Estas facultades se confieren a los inspectores para que las desempeñen prudentemente y, como la experiencia ha demostrado, su capacidad para cumplir esta función depende en gran medida de la calidad de su formación.

Poderes de jurisdicción

En el Convenio nº 81 se establece que "los inspectores de trabajo estarán facultados para tomar medidas a fin de eliminar los defectos observados en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo que, según ellos, constituyan razonablemente un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores". Esta disposición se recoge, casi literalmente, en el Convenio nº 129, igualmente aplicable al uso de sustancias peligrosas, debido, evidentemente, al uso generalizado de productos químicos en la agricultura.

Si la inspección de trabajo careciese de medios para subsanar las situaciones irregulares descubiertas en las empresas, su eficacia se vería, evidentemente, disminuida. Ciertamente, la eficacia de un servicio de inspección únicamente se puede medir por el alcance real de sus poderes, por el modo en que éstos se ejercen y por los resultados de las advertencias que los inspectores formulan y de las órdenes que dictan.

Aunque en los dos Convenios y el Protocolo mencionados se subraya la importancia que, en principio, revisten los poderes de jurisdicción, en los tres documentos se deja a los gobiernos una cierta libertad de acción. En efecto, después de establecer que los inspectores "estarán facultados (...) a ordenar o hacer ordenar" la adopción de las medidas necesarias, las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, o la

adopción de medidas de aplicación inmediata, se concede que, si este sistema no fuese compatible con la práctica administrativa o judicial del Estado miembro en cuestión, los inspectores podrán "dirigirse a la autoridad competente para que se dicten órdenes o se adopten medidas de aplicación inmediata". Se imponía tomar en consideración la imposibilidad, de acuerdo con el ordenamiento constitucional de algunos Estados miembros, de conferir tales poderes a un organismo administrativo. Por consiguiente, los poderes reconocidos a los inspectores de trabajo suelen diferir de un país a otro, incluso entre los Estados que han ratificado el Convenio nº 81 de la OIT.

Con el objeto de "eliminar los defectos observados", el inspector puede, bien dictar una orden por la que se conceda a la empresa un plazo determinado para subsanar los defectos, bien requerir la adopción de medidas de aplicación inmediata, en caso de peligro inminente. Esta última facultad se ha venido reconociendo a los inspectores de trabajo en un número creciente de países, entre los que merecen citarse Bélgica, la República Federal de Alemania, Japón, el Reino Unido, las naciones escandinavas, Sudáfrica y muchos otros países que emprendieron procesos de reforma de sus respectivas legislaciones sobre salud y seguridad en el trabajo en el decenio de 1980 y principios del siguiente. En otros países, la competencia para dictar este tipo de medidas sigue correspondiendo en exclusiva a los tribunales ordinarios; sin embargo, el tiempo que un tribunal tarda en dictar un fallo y el tiempo que lleva la ejecución de ese fallo suponen una demora durante la cual se puede producir un accidente. Por otra parte, los jueces de la jurisdicción ordinaria no suelen conocer en profundidad las cuestiones de la protección de los trabajadores, por lo que no es infrecuente que se muestren escasamente sensibles a las infracciones. Ciertamente, se suelen imponer multas muy pequeñas, lo cual, junto con otras circunstancias que contribuyen a minar la autoridad de los inspectores de trabajo, han acentuado la tendencia a reemplazar el encausamiento judicial, incluso, de las infracciones menores que se substanciaban por la vía penal, por una tramitación administrativa sobre la que la inspección de trabajo puede ejercer un mayor control. Con el objeto de reducir estas demoras, en algunos países se ha implantado un procedimiento de urgencia, según el cual los inspectores de trabajo pueden recurrir al Juez competente, incluso en horas inhábiles, en demanda de un mandamiento ejecutivo de efectos inmediatos.

Derecho de apelación

Lógicamente, las decisiones de obligado cumplimiento dictadas por los inspectores suelen ser apelables por parte de la empresa, pues es preciso que exista una vía de prevención y subsanación de posibles abusos. Por regla general, las decisiones ejecutorias dentro de un plazo son apelables en ambos efectos, al tiempo que las órdenes de ejecución inmediata no son apelables, dado el peligro inminente que pretenden evitar.

Adopción de medidas en caso de infracción

"Las personas que violen las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, o aquéllas que muestren negligencia en la observación de las mismas, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial." Este mandato estricto, formulado en el Convenio nº 81 y recogido en el Convenio nº 129, queda, no obstante, moderado por otras dos disposiciones. La primera de ellas reza así: "Sin embargo, la legislación nacional podrá establecer excepciones, para los casos en que deba darse un aviso previo, a fin de remediar la situación o tomar disposiciones preventivas". La segunda de dichas disposiciones es del tenor siguiente: "Los inspectores de trabajo tendrán la facultad

discrecional de advertir y aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento”.

En la segunda de las disposiciones citadas se concede a los inspectores de trabajo una discrecionalidad absoluta. En cada situación, los inspectores deben decidir el medio más adecuado para garantizar el cumplimiento de la ley. La elección se ajustará a un plan que la inspección habrá adecuado a las características de la empresa, así como a una escala de objetivos ordenados por orden de importancia.

Si los inspectores optan por la vía judicial, pueden, bien ejercitar por sí mismos las acciones legales pertinentes (como ocurre en los países adscritos a la tradición administrativa británica), bien instar al ministerio fiscal o a la autoridad judicial competente la incoación de actuaciones, que es el caso más frecuente. En este último caso, los inspectores de trabajo elaboran un informe que se considera fehaciente a menos que sea desestimado o (en algunos países) hasta tanto su validez no se impugne judicialmente.

En los Convenios nº 81 y nº 129 se dispone que “la legislación nacional deberá prescribir sanciones penales adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas, en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores de trabajo”. Si bien en todas las legislaciones nacionales se prevé la imposición de sanciones a los infractores, no es frecuente que aquéllas sean “adecuadas”. Las multas, cuyo montante se suele fijar en las normas legales a la promulgación de las mismas y no se suele modificar durante años, son tan leves que sus efectos disuasorios son casi nulos. Si el tribunal impone una pena de privación de libertad, su ejecución suele quedar en suspenso hasta tanto no se produzca la reincidencia del condenado. Los tribunales disfrutaban en todos los casos de una discrecionalidad absoluta. Es preciso reconocer a este respecto que la voluntad de un gobierno de hacer cumplir la legislación protectora de los trabajadores se puede medir en función de la severidad de las sanciones prescritas en la ley y de la aplicación que los tribunales hacen de la misma.

En las legislaciones nacionales se suelen sancionar severamente todo acto de resistencia al desempeño de las funciones de la inspección de trabajo y toda contestación de la autoridad del Estado, previéndose, además, la posibilidad de recabar el auxilio de la fuerza pública. En realidad, no es frecuente que los directores de empresas utilicen tácticas obstruccionistas.

Obligaciones

Imparcialidad

Según los Convenios nº 81 y nº 129, “se prohibirá que los inspectores de trabajo tengan cualquier interés directo o indirecto en las empresas que estén bajo su vigilancia”. En la mayoría de los países, esta prohibición figura, tanto en el reglamento de la función pública, como en disposiciones especiales.

Secreto profesional

Los inspectores de trabajo “estarán obligados, so pena de sufrir sanciones o medidas disciplinarias apropiadas, a no revelar, aún después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones”. El estatuto jurídico de la función pública obliga con carácter general a todos los funcionarios y, por ende, a los inspectores, a guardar el secreto profesional. Por regla general, esta obligación consta en el acta de nombramiento del inspector o se asume al prestar juramento en la toma de posesión. Los inspectores prometen entonces guardar secreto, no sólo mientras permanezcan en el cargo, sino de por vida.

Reserva respecto al origen de las quejas

Los inspectores de trabajo “deberán considerar absolutamente confidencial el origen de cualquier queja (...) y no manifestarán al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido dicha queja”. Esta obligación, absolutamente vinculante, persigue el doble objeto de proteger a los trabajadores que formulan quejas y de aumentar la eficacia de la labor del inspector. Al igual que las obligaciones anteriormente citadas, ésta suele figurar en alguna disposición legal o en el reglamento del funcionariado, y se suele asumir en el juramento que se presta al tomar posesión del cargo.

Independencia de los inspectores

La independencia entraña para los inspectores una obligación y una garantía. Tanto en el Convenio nº 81, como en el nº 129 se establece que “el personal de inspección deberá estar compuesto por funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y les independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida”, como las que algunos directores de empresa poco escrupulosos y determinados medios políticos podrían tratar de ejercer.

Inspección de trabajo preventiva

En las postrimerías del siglo XX, muchas instituciones dedicadas a las tareas de la política social y laboral, que nacieron en el siglo XIX con una vocación y una preocupación muy marcadas por la prevención, están inmersas en un proceso de cambios rápidos y profundos. Estos cambios, que obedecen a una serie de factores, tanto internos, como externos, de orden político, social, económico, administrativo y tecnológico, repercutirán profundamente en el ámbito de actuación, la importancia y las funciones de estas instituciones, así como en sus relaciones entre sí y con sus principales clientes, a medida que dichas instituciones traspasan el umbral del siglo XXI. Es preciso analizar y comprender la naturaleza de estos cambios, sus efectos sobre el comportamiento, la capacidad, los efectos y las relaciones entre los principales agentes del cambio, y el contexto social en el que se producen.

En numerosos documentos internacionales, como en los Convenios números 81, 129, 155, 174 y otros de la OIT, figuran referencias a la prevención como parte de la protección de los trabajadores, así como a la función de la inspección de trabajo a este respecto. Sin embargo, si bien en los documentos dedicados a la inspección de trabajo (Convenios números 81 y 129, y Recomendaciones números 81, 82 y 133) se promueven y se alientan de forma genérica los principios de la prevención, sólo se aborda directamente esta cuestión en la fase previa al empleo (véanse los párrafos 1 a 3 de la Recomendación nº 81, y el párrafo 11 de la Recomendación nº 133).

Desde la aprobación de estos documentos normativos de la inspección de trabajo (de los cuales, concretamente, el Convenio nº 81, sobre la inspección de trabajo en el comercio y la industria, ha adquirido una dimensión universal al haber sido ratificado por 120 Estados miembros de la OIT), el concepto de prevención ha variado sustancialmente. El término “prevención” alude, ante todo, a un esfuerzo denodado de evitación de accidentes, incidentes, disputas, conflictos, etc. Sin embargo, es mucho más fácil documentar, cuantificar y valorar los sucesos producidos que han sido objeto de actuaciones o sanciones que los riesgos evitados. ¿Cómo se cuantifican el número y los efectos de los accidentes que no se han producido? ¿Y cómo se acreditan la efectividad y la eficiencia de la prevención a modo de resultado y como evidencia del éxito?

Actualmente, la prevención constituye un paradigma de política social y laboral orientada al objetivo global de lograr que las personas tengan una vida productiva más larga y saludable,

contribuyendo con ello a moderar el crecimiento geométrico de los costes que la seguridad social produce a las empresas, a las personas y a la sociedad en su conjunto. Por otra parte, en el mundo del trabajo, la prevención se valora en medida creciente, no sólo como una función de sus beneficios inmediatos, sino también por su contribución al mantenimiento y sustentación de la capacidad de trabajo, la productividad y la calidad, la seguridad en el empleo y otros resultados, por lo que igualmente se valora en mayor medida cada vez como condición indispensable para que las personas lleven una vida digna en sociedad. La prevención se configura así como un concepto "abierto", universal y pluralista, orientado a la evitación de múltiples riesgos sociales, técnicos, médicos, psicológicos y de otro tipo, y cuya efectividad depende en medida creciente de la identificación, el análisis y la interpretación de una serie de indicadores precoces.

El enorme bagaje de experiencia acumulado en los últimos diez años por la OIT en colaboración con sus afiliados de todo el mundo demuestra que la evolución desde una concepción relativamente rígida de actuación correctiva hacia una política de prevención conduce invariablemente a un desarrollo sustancial de la administración del trabajo y a unos mejores resultados. Sin embargo, esta experiencia también demuestra la dificultad inherente a este cambio de rumbo y a su mantenimiento frente a una pluralidad de factores que lo obstaculizan.

Asimismo, para que una política de prevención sea eficaz, se precisa la participación de todas las personas directamente interesadas. Por consiguiente, se suele requerir inicialmente la adhesión e identificación de las organizaciones representativas de los interlocutores sociales con todas las iniciativas. Asimismo, los objetivos de prevención fijados se deben integrar plenamente en el conjunto de objetivos de las empresas afectadas. A su vez, este requisito exige, más que una participación intensa, el protagonismo de la dirección empresarial. Empero, estos requisitos están aún lejos de haberse alcanzado en el ámbito mundial, ni aún en los más desarrollados entre los países de economía de mercado.

Aparte de las consideraciones anteriores, las restricciones presupuestarias a que se ven sometidos los gobiernos de todo el mundo (tanto de los países industrializados como de las naciones en vías de desarrollo) y, por consiguiente, los servicios operativos de la administración del trabajo y de la inspección de trabajo (restricciones que, en el caso de estos servicios, suelen ser francamente desproporcionadas) ponen en peligro la continuidad o, cuando menos, la entidad, de cualquier orientación o reorientación de la política en el sentido anteriormente indicado, dado que estos procesos son, al menos en un principio, laboriosos y altamente costosos, además de difíciles de cuantificar y, por lo tanto, de justificar.

No obstante, en todos los países industrializados, los costes económicos y sociales de la no prevención están creciendo desproporcionadamente, hasta situarse en unos niveles económica y políticamente inaceptables. A estas consideraciones se debe añadir el reconocimiento creciente de la insuficiencia global de la actuación correctiva, todo lo cual ha producido la convicción de que es absolutamente imprescindible reforzar los aspectos preventivos de todo sistema de protección social y laboral. Esto ha suscitado en los foros nacionales e internacionales un amplio debate en torno a la necesidad de formular unos fundamentos válidos y efectivos para la inspección de trabajo preventiva.

El ritmo acelerado del cambio y la innovación en todos los aspectos de la vida laboral —relaciones laborales, organización del trabajo, tecnología de producción, condiciones de trabajo, informática, nuevos riesgos, etcétera— plantea a la inspección de trabajo un desafío creciente. Los inspectores no están, simplemente, obligados a mantenerse al tanto de la evolución de una

pluralidad de áreas disímiles, crecientemente complejas y cada vez más especializadas, que deben dominar para realizar su labor; de hecho, deben, además, prever los nuevos fenómenos y tendencias, y comprender y anticiparse a sus efectos sobre la protección de los trabajadores, con el objeto de diseñar y poner en práctica nuevas políticas de prevención.

En el mundo laboral, la inspección de trabajo es uno de los principales (si no el principal) cauce de la presencia e intervención del Estado, orientada a forjar, estimular y contribuir al desarrollo de una cultura de la prevención en todas las áreas sujetas a su competencia: relaciones laborales, condiciones generales de trabajo, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social. Para alcanzar plenamente este objetivo básico, las inspecciones de trabajo deben replantearse sus políticas y orientar la reforma de la legislación, los sistemas, las relaciones laborales, etcétera, hacia el desarrollo de los medios de prevención, tanto internos como externos. Esto atañe, no sólo a los sistemas y políticas que las autoridades competentes deben aplicar, sino también a los métodos de inspección utilizados por los inspectores en los lugares de trabajo.

Las presiones y exigencias que convergen sobre las inspecciones de trabajo desde perspectivas económicas, políticas y administrativas constituyen elementos clave en este contexto. Estos factores se definen normalmente utilizando términos como desregulación, privatización, ajustes estructurales y liberalización. En la práctica, estas políticas dificultan y complican la labor de la inspección de trabajo, si bien, a veces, se convierten en la fuerza motriz del cambio. Sin embargo, lo que suelen hacer es acentuar una escasez de recursos que, ya de por sí, suele ser crónica. Por lo tanto, la inspección de trabajo debe explorar otras posibles fuentes de desarrollo de su contribución específica a la prevención.

El objetivo último consiste en forjar, en el lugar de trabajo y en la sociedad una "cultura de la prevención" amplia y coherente, en la que se tome en consideración la dinámica creada por la evolución de las relaciones laborales en la empresa, la contestación a los principios de autoridad y legitimidad inducida por los cambios producidos en las actitudes, en la organización del trabajo, etc., los niveles de educación y formación generalmente superiores (y en ascenso) de empresarios y trabajadores por igual, las nuevas formas de participación que forjan un entorno propicio, etcétera. Todos estos cambios promueven nuevas formas de cooperación de la inspección de trabajo con los trabajadores, las empresas y las instituciones, no sólo en relación con la aplicación de las normas de protección de los trabajadores, sino, además, en el interés de lograr el cumplimiento global de los objetivos fijados en materia de prevención en las nuevas leyes y políticas laborales y sociales adoptadas en el campo de la prevención.

RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL EN EL CAMPO DE LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

*Felice Morgenstern**

Obligaciones en materia de salud y seguridad

En el campo del derecho, el concepto de responsabilidad tiene dos dimensiones: una es la obligación de hacer o no hacer algo; la otra es el deber de responder de lo hecho. El examen de las

* El presente artículo es una adaptación de *Deterrence and Compensation*, de Felice Morgenstern (OIT 1982)

responsabilidades legales que diferentes categorías de personas asumen en el ámbito nacional por las causas de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales debe ir precedida de un resumen de las obligaciones que esas personas asumen en el esfuerzo de prevención de tales accidentes y enfermedades. Estas obligaciones se pueden regular expresamente en los acuerdos internacionales o en la legislación nacional, aunque también pueden tener su origen en la jurisprudencia. Se ha cuestionado la utilidad de determinar, en un proceso civil posterior a la producción de la lesión, cuál habría sido el comportamiento exigible a las personas interesadas antes de la lesión. Sin embargo, no es menos evidente que algunas de las sentencias dictadas, y la publicidad que han suscitado, han servido de incentivo al esfuerzo en el campo de la prevención.

Organismos públicos

Los organismos públicos (departamentos ministeriales, autoridades competentes en materia de salud y seguridad, y otros entes públicos) contribuyen en considerable medida a fijar el marco de determinación de la responsabilidad, tanto mediante la adopción de normas (de ámbito general o especial) reguladoras de las obligaciones de diversos grupos de personas, como a través de su contribución a la aplicación de las mismas.

Tanto las normas de aplicación general a la salud y seguridad en el trabajo, como las normas de protección de la salud y la seguridad en sectores concretos o frente a determinados peligros, pueden figurar en leyes y reglamentos, códigos de conducta y especificaciones técnicas aprobadas por los organismos públicos. En algunos convenios internacionales de trabajo se exige la normalización oficial de la totalidad de las cuestiones reguladas en el documento en cuestión, al tiempo que en otros convenios se establece la obligación de dictar prohibiciones específicas o de fijar normativamente los límites de ciertas exposiciones. En la legislación nacional, tanto en los códigos del trabajo, como en la regulación legal específica de la salud y seguridad, se suele establecer la obligatoriedad de que los organismos públicos dicten reglamentos o normas pormenorizados, bien con carácter coercitivo, bien en forma de directrices autorizadas; por regla general, los organismos públicos competentes gozan de una amplia discrecionalidad, tanto respecto a las materias reguladas en su normativa, como en relación a su contenido. En el contexto del presente trabajo, puede ser preciso especificar en esas normas los organismos o personas en los que recae la obligación de hacer cumplir el contenido de las mismas. En varios Convenios internacionales, como el Convenio de la OIT sobre el cáncer profesional, 1974 (nº 139) se establece este criterio.

El incumplimiento de las normas no coercitivas, como los códigos de práctica, no constituye, por sí sólo, base jurídica alguna para la institución de actuaciones civiles o penales. Sin embargo, tal incumplimiento es aducible en el curso de los procedimientos judiciales que se sustancian por la infracción de otras normas generales de naturaleza coercitiva, ya que aquél puede constituir un indicio de que no se ha procedido con la diligencia debida en el cumplimiento de las normas imperativas.

Ni la ausencia de una normativa ni el desfase de las normas vigentes respecto de las exigencias de la tecnología más avanzada eximen automáticamente a las empresas —industriales o de otro tipo— de sus responsabilidades legales; ciertamente, algunos tribunales han sentado la doctrina de que las empresas no pueden escudarse tras la inercia de los organismos públicos. Así, en 1971, el Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra, al fallar una demanda de resarcimiento de daños y perjuicios por una forma grave de embolia aérea (necrosis ósea), estimó que, cuando la lesión se produjo, era de conocimiento general entre las personas avezadas en el funcionamiento de los túneles

aerodinámicos que la tabla oficial de descompresión era inadecuada; en efecto, el Tribunal resolvió que la empresa estaba obligada a mantenerse al tanto de los avances técnicos (*Ransom contra Sir Robert McAlpine and Sons Ltd.* 1971). En algunos países, la inspección de trabajo está expresamente facultada para conminar a las empresas a que subsanen situaciones de peligro no previstas en las normas de obligado cumplimiento.

Fabricantes, proveedores, etcétera

En la mayoría de los países se han dictado normas legales, directrices, etc., en las que se regulan las obligaciones de los fabricantes, proveedores, etc., en relación con la salud y seguridad en el trabajo. Por regla general, esta normativa atañe, en unos casos, a la maquinaria y equipo, y, en otros, a las sustancias peligrosas. Las exigencias de salud y seguridad que la maquinaria y equipo deben satisfacer antes de su instalación en el lugar de trabajo son de tres clases: su diseño y construcción deben ser tan seguros como sea posible; se deben someter a ensayos que establezcan efectivamente su seguridad; y sólo se pueden comercializar (a través de los canales de compraventa, alquiler, importación o exportación) una vez contrastada su seguridad. La responsabilidad principal a este respecto puede ser imputable al fabricante, al vendedor o a toda la cadena de distribución.

Aunque los requisitos generales exigidos a las sustancias utilizadas en el lugar de trabajo sean similares a los aplicables a la maquinaria y equipo, los efectos de una determinada sustancia sobre la salud suelen ser mucho más difíciles de determinar. Por consiguiente, mientras que en algunos ordenamientos jurídicos nacionales se regula la responsabilidad por el uso de sustancias en pie de igualdad con las obligaciones derivadas del empleo de maquinaria y equipo, en otros países se afronta directamente esta dificultad. Por ejemplo, en el Código de Trabajo francés, modificado en 1976, se exige que, antes de iniciar la comercialización de una sustancia que entrañe algún peligro para los trabajadores, "cualquier persona dedicada a su producción, importación o venta", facilite a las instituciones homologadas la información necesaria para la evaluación de los riesgos (artículo L. 231-7); además, se puede requerir que la persona en cuestión participe en la evaluación del riesgo. En numerosos países, se incluyen en este tipo de obligaciones la de etiquetado de las sustancias peligrosas y la de informar de los medios seguros de manipular las sustancias. Estas obligaciones no se limitan necesariamente al período de comercialización inicial del producto; en efecto, en el Reino Unido existe, en principio, la obligación de hacer lo necesario a la luz de las circunstancias en presencia para mantenerse al tanto del progreso técnico, así como de actuar con la diligencia exigible en virtud de la naturaleza de la información suministrada. Las medidas exigibles son una función, tanto de la gravedad potencial del riesgo, como de las consecuencias previsibles de la retirada del producto (causa *Wright contra Dunlop Rubber Co. y otro* 1971). Son de subrayar el interés y el esfuerzo crecientes que se observan en el plano internacional por la armonización de las etiquetas de las sustancias peligrosas. Por ejemplo, en los Convenios 170 y 174 de la OIT se establecen algunos requisitos de información en la exportación de sustancias.

Exigencia coercitiva de las obligaciones relativas a la salud y seguridad

Existen dos formas de exigir responsabilidades por el incumplimiento de una obligación: una es la responsabilidad objetiva por la infracción misma, independientemente de que se produzcan o no resultados; la otra modalidad es la responsabilidad por las consecuencias de la infracción.

Organismos públicos

En la mayoría de los países resulta extremadamente difícil obligar, mediante el ejercicio de acciones legales, a los organismos públicos a ejercitar sus competencias reguladoras, como la obligación contenida en algunos convenios internacionales de trabajo y en diversas legislaciones nacionales de dictar normas sobre la salud y seguridad en el trabajo. Si bien en algunos países de derecho consuetudinario existe la institución del *mandamus*, mandamiento judicial que se dicta a requerimiento de parte directamente autorizada y por el que se obliga a los funcionarios públicos a cumplir las obligaciones impuestas a los mismos en el derecho consuetudinario o en las leyes escritas, el recurso a esta vía legal parece ser sumamente infrecuente en las circunstancias presentes. En todo caso, la utilización de este medio se dificulta enormemente en los casos (mayoritarios) en que la legislación aplicable confiere a los organismos públicos amplios poderes discrecionales respecto a las áreas, los medios y los plazos de actuación. Los medios más eficaces de promover la intervención de las autoridades son extrajudiciales, por ejemplo, mediante la presión de los sindicatos, las organizaciones de consumidores y otros grupos influyentes en la opinión pública. Sin embargo, éstos no son métodos ejecutivos en el sentido estricto del término.

Es más frecuente que las medidas adoptadas por los poderes públicos sean revocadas sobre la base de su ilegalidad o de que rebasan los poderes conferidos por las leyes (*desviación de poder*) o, como sucede más frecuentemente, de que tales medidas son inadecuadas o poco razonables. No se trata en este caso de hacer cumplir una obligación, sino, más bien, de fijar sus límites.

Fabricantes y proveedores

Además de atribuir obligaciones específicas a los fabricantes y proveedores, en la legislación aplicable a la salud y seguridad en el trabajo se suele prever igualmente la imposición de sanciones a los infractores. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en Francia, el Reino Unido, Dinamarca y Suecia. En algunos países, las sanciones consisten en multas. Esta es la situación imperante en el Reino Unido, excepto en los casos de incumplimiento de una prohibición expresa. En otros países, como Francia y Venezuela, los reincidentes en la infracción pueden ser condenados a penas privativas de libertad. Existe un tercer grupo de países en los que los infractores primarios pueden ser condenados indistintamente al pago de multas o a penas de prisión. Esta posibilidad se prevé en el artículo 1 del capítulo 8 de la Ley sueca del medio ambiente de trabajo, de 1978.

La prevención de la distribución de maquinaria o de sustancias que no satisfagan las normas de salud y seguridad debe constituir uno de los objetivos centrales de la política ejecutiva dirigida a los fabricantes y proveedores. Esta filosofía ha quedado reflejada en algunas normas legales, como el Código de Trabajo francés, en el que se prevé la posibilidad de recurrir a un procedimiento de urgencia para paralizar la comercialización de sustancias peligrosas o el uso de maquinaria poco segura. En dicho cuerpo legal se prevé, incluso, la posibilidad de rescindir las transacciones de compraventa o de arrendamiento de que haya sido objeto algún equipo inseguro.

Empresas

En todos los convenios internacionales de trabajo recientemente suscritos en el campo de la salud y seguridad en el trabajo se confía la supervisión de su aplicación a unos servicios de inspección adecuados. En la sección dedicada a la "Inspección de trabajo" en este mismo artículo se aborda esta cuestión en mayor profundidad. No obstante, la cuestión de si los inspectores de trabajo pueden iniciar actuaciones legales por sí mismos, si han de acudir a sus superiores jerárquicos o si deben trasladar la cuestión a otra instancia, como el ministerio público, reviste particular

importancia en este sentido. Diversas estadísticas indican que el número de actuaciones incoadas es muy bajo en relación con la frecuencia de las infracciones.

Trabajadores

Allí donde las empresas pueden delegar sus responsabilidades en el campo de la salud y seguridad en el trabajo, y en los casos en que la legislación vigente responsabiliza directamente al personal técnico o de supervisión, las obligaciones de dichas personas suelen hacerse efectivas de forma similar a las de la empresa. En algunos ordenamientos legales, como el sueco y el británico, se establece explícitamente que la inspección de trabajo puede dictar órdenes y prohibiciones directamente a esas personas. Asimismo, las personas responsables están sujetas a las mismas disposiciones legislativas de orden penal que las empresas. Además, contra esas personas se pueden adoptar medidas que son imposibles de aplicar a las empresas.

Los regímenes disciplinarios aplicables a las obligaciones relativas a la salud y seguridad en el trabajo difieren de un país a otro. La escala de sanciones aplicables a las faltas leves oscila entre la amonestación verbal y la retención del salario de un día; respecto a las faltas graves, las sanciones pueden oscilar desde la amonestación pública o el traslado y la suspensión de empleo durante algunos días, hasta la exclusión de la promoción durante un máximo de un año; y en el caso de las faltas muy graves, la sanción puede ir desde la retención del sueldo entre 7 y 15 días y la suspensión por un máximo de dos meses, hasta la exclusión de la promoción durante dos años o el despido.

El incumplimiento de las obligaciones impuestas a los trabajadores en relación con la salud y seguridad en el trabajo puede también dar lugar a la exigencia de responsabilidades penales. En algunos países, como España, este tipo de responsabilidades sólo se exigen en los casos de delitos graves; en otros, la responsabilidad criminal se produce únicamente por el incumplimiento de determinados deberes. Por ejemplo, en la sección L 263-2 del Código de Trabajo francés, modificado en 1976, sólo se exige responsabilidad penal a los trabajadores subalternos si introducen bebidas alcohólicas en el lugar de trabajo. En otros países, como el Reino Unido, Dinamarca y Suecia, esta responsabilidad tiene un alcance más general, si bien en algunos lugares las sanciones previstas suelen ser leves, como ocurre en México, que se limita al salario de una semana. Existe, además, un grupo de países en cuyo ordenamiento jurídico no se prevé la exigencia de responsabilidad penal a los trabajadores que no ejercen funciones de supervisión. Este es el sistema adoptado en la legislación laboral vigente en algunos países de la Europa del este. En Estados Unidos existe una situación muy similar desde la promulgación de la Ley de salud y seguridad en el trabajo 1970, en la que únicamente se exigen responsabilidades civiles a las empresas por el incumplimiento de las normas de salud y seguridad.

Consecuencias de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales**Seguridad social**

Una de las prioridades que se plantean a raíz de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional es garantizar la subsistencia de la víctima y de su familia, y el medio más importante para este fin es la indemnización por accidente de trabajo. Aunque el examen de los sistemas de prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional excedería del ámbito del presente trabajo, algunos aspectos de la cuestión merecen especial consideración.

La primera consideración es que, en un gran número de países, las prestaciones por accidentes de trabajo se enmarcan en

unos sistemas basados en el principio de responsabilidad individual de la empresa. En algunos países, esta responsabilidad es objeto de un seguro obligatorio y, en muchos otros, la empresa es libre de contratar o no un seguro de responsabilidad e, incluso en el primer supuesto, a veces pueden permanecer de forma conjunta con la entidad aseguradora. Existe otro grupo de naciones en las que la cobertura del seguro estatal obligatorio no alcanza aún a la totalidad de los trabajadores y los que se encuentran excluidos del sistema público están acogidos a un esquema de responsabilidad de la empresa. Este sistema de responsabilidad objetiva de la empresa se basa en el riesgo, no en la culpabilidad; dicho de otro modo, dentro de unos límites establecidos y en unas condiciones determinadas, la empresa ha de afrontar las consecuencias de todo accidente o enfermedad que revista una relación causal con el empleo. En ocasiones, existen también disposiciones especiales en la que se establecen determinadas prestaciones complementarias en caso de “culpa grave” de la empresa.

En segundo lugar, en la financiación del seguro de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, es preciso tomar en consideración el comportamiento histórico de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en determinados sectores y empresas. Como principio general de financiación, esta norma se aplica únicamente allí donde la cobertura de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales es independiente del régimen general de la seguridad social e, incluso en estos casos, su aplicación no es universal. En efecto, la clasificación, sectorial o individual, del riesgo que se realiza en muchos países sirve para graduar los tipos de las contribuciones en función de los costes previstos; aunque también existen sistemas de clasificación individual diseñados para calcular los costes reales correspondientes al período de referencia (como en Francia y Estados Unidos), y sistemas basados en un tipo base de contribución que se incrementa o se reduce para las distintas empresas sobre la base, bien del gasto real por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, bien de la eficacia de las medidas de prevención aplicadas (como ocurre en Canadá, Italia, Japón y Alemania). Con independencia del criterio de financiación que se adopte, se suelen imponer sanciones al margen del tipo de contribución acordado a las empresas que no adopten las medidas de prevención prescritas y, además, en el sistema de seguridad social vigente en muchos países —también en este caso, independientemente del criterio de financiación aplicado— se prevé la imposición de sanciones económicas en caso de producirse accidentes por causa de un incumplimiento grave o de una seria negligencia de la empresa; en algunas naciones, se condena a la empresa en tales casos al reembolso íntegro de los gastos irrogados a la entidad aseguradora. Existen puntos de vista divergentes respecto a la eficacia relativa de uno y otro de los distintos sistemas. Todos ellos precisan, aunque en distinta medida, una infraestructura administrativa que los convierte en sumamente costosos y que dificulta su adopción en las naciones en vías de desarrollo. Además, resulta problemático intentar una clasificación individual basada en el comportamiento histórico, especialmente en las empresas pequeñas.

En tercer lugar, los sistemas de seguridad social de muchos países desempeñan una función importante en la protección de la salud y seguridad en el trabajo. En algunos países, esta función comprende, no sólo la adopción, sino también la aplicación de normas de seguridad, incluyéndose en esta última facultad la de imponer sanciones. Esta política se ha seguido, específicamente, en Canadá, Chile, Francia, Alemania y Luxemburgo.

Por último, las posibilidades de que el trabajador o sus herederos exijan responsabilidades civiles a la empresa o a los compañeros de trabajo suelen ser limitadas en virtud de la

existencia de un sistema de seguridad social. Se pueden distinguir tres vías principales.

En primer lugar, en algunos países que cuentan con un sistema de prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional basado en la responsabilidad individual de la empresa, el trabajador puede optar entre acogerse a los beneficios del sistema legal de indemnización objetiva por accidentes de trabajo o reclamar judicialmente daños y perjuicios al amparo de las normas de responsabilidad civil, en principio, por conducta negligente. No es posible desistir de una vía en favor de la otra una vez que ha comenzado una reclamación o ha iniciado actuaciones judiciales. Por consiguiente, el trabajador que opta por las prestaciones, en principio mayores, de las acciones de responsabilidad civil se arriesga a no recibir nada si su pretensión es desestimada.

La segunda solución —aplicada en numerosos países de la Europa occidental, el África francófona, Canadá, México y Pakistán— consiste en denegar la acción civil contra la empresa o los compañeros de trabajo en los casos ordinarios amparados por el sistema de prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional. La posibilidad de ejercitar acciones de responsabilidad civil continúa abierta —quizás, más en la teoría que en la práctica— si es posible demostrar la conducta dolosa de la empresa o, en su caso, del compañero de trabajo. En otro grupo de países, la vía judicial también es practicable en los casos en que se ha producido una condena en la vía penal (Italia), negligencia temeraria (Noruega) o falta grave, mientras que, en otros lugares, como en Francia y muchos países del África francófona, España y México, la negligencia “inexcusable” o el incumplimiento grave de la empresa lleva aparejado el incremento de las prestaciones de la seguridad social por cuenta de la empresa. El concepto de negligencia grave o inexcusable ha sido definido en la legislación o en la doctrina jurisprudencial de los países citados. La gravedad de la falta se gradúa en función, bien del grado de desprecio por las consecuencias previsibles de una acción u omisión, bien de la inacción ante los peligros que se han puesto de manifiesto a la empresa de resultados de accidentes anteriores o por otros motivos. En algunos de los países adheridos a este sistema, la vía de la acción de responsabilidad civil continúa abierta respecto a determinados supuestos indemnizables, como los sufrimientos psíquicos y morales, excluidos de la cobertura del sistema público (Austria, Bélgica y Suiza).

El tercer sistema consiste en admitir el acceso ilimitado a las acciones legales de responsabilidad civil, con el objeto de complementar las prestaciones por accidente de trabajo o enfermedad profesional abonables por la seguridad social. En algunos países, como Estados Unidos, Grecia, Japón y Suecia, es posible exigir por esta vía, tanto la responsabilidad por actos culposos, como —allí donde existe— la responsabilidad objetiva. Por contra, en otros países, como Colombia, Chile y Perú, la vía judicial sólo es asequible para reclamar daños y perjuicios resultantes de actos culposos. Este sistema rige igualmente en los Países Bajos y en varias naciones de la Europa Oriental, en las que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales no se enmarcan en un régimen especial de la seguridad social.

Es de subrayarse que, si bien los sistemas de prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional amparan normalmente todo accidente relacionado con el trabajo, la cobertura raras veces alcanza a la totalidad de las enfermedades profesionales. En efecto, la relación causal puede ser más difícil de establecer en las enfermedades profesionales y, además, la demostración de la responsabilidad se puede complicar aún más respecto a las enfermedades que tienen un período de incubación prolongado y cuyos síntomas sólo se manifiestan algún tiempo después de la finalización de la relación laboral. En el caso de las enfermedades no amparadas por el sistema

—debido, por ejemplo, a que el mismo se basa en una relación taxativa de enfermedades indemnizables— se aplican las reglas de la responsabilidad civil ordinaria.

Responsabilidad civil

La posibilidad de recurrir acciones civiles en los casos de accidente de trabajo o enfermedad profesional no está, ni mucho menos, generalizada. En los casos en que se excluye o se limita sustancialmente la posibilidad de demandar a la empresa o a los compañeros de trabajo, subsiste la posibilidad de proceder contra el fabricante o el proveedor, aunque esta vía sólo es utilizable respecto a las consecuencias de los defectos de la maquinaria y equipo o las sustancias utilizadas. Por otra parte, en algunos de los países en que las acciones civiles son libremente ejercitables, tanto el número de reclamaciones que se formulan, como el porcentaje de aquéllas que llegan a los tribunales son relativamente pequeños, tanto en los casos de accidente o enfermedad de origen profesional, como respecto a las conductas discriminatorias.

La acción civil se puede basar en diversas causas. En efecto, es posible fundarla en el incumplimiento de una obligación contractual (contraída en un contrato de trabajo, de servicios o, incluso, de suministro). Sin embargo, lo más frecuente es acogerse a las reglas de responsabilidad culposa, o de violación de una obligación establecida por ley. A su vez, tales acciones se pueden fundamentar, bien en la violación de obligaciones consagradas en el derecho consuetudinario o de las disposiciones generales del código civil o de la legislación de trabajo, bien en el incumplimiento de obligaciones establecidas en la regulación legal específica de la salud y seguridad en el trabajo. Por último, la acción por ilícito civil se puede fundar, tanto en actos culposos, como en la responsabilidad “objetiva” o de resultado de riesgo, esto es, sin intervención de culpa alguna.

El demandante

Si en el ordenamiento legal de la indemnización por accidente de trabajo no excluye el recurso a las acciones civiles, éstas son ejercitables por las víctimas de lesiones resultantes del incumplimiento de una obligación, bien por un acto culposos, bien por la producción de un riesgo. Estas acciones son ejercitables, primordialmente, por los trabajadores víctimas de una lesión de origen profesional. En caso de fallecimiento del trabajador, las acciones suelen ser ejercitables por sus causahabientes, si bien, mientras en algunos ordenamientos legales se tiene por tales a las personas efectivamente dependientes del fallecido, en otros, el concepto se hace extensivo a todas las personas que el trabajador tuviese la obligación legal de mantener. En algunos fallos judiciales (dictados en países como Francia e Italia) se ha reconocido que, en determinadas circunstancias, los sindicatos están legitimados para ejercitar por sí mismos acciones civiles. En otros países no existen precedentes de que los sindicatos hayan intentado ejercitar acciones civiles en defensa de sus intereses específicos en la materia, siendo lo más frecuente que los sindicatos brinden apoyo financiero o de otro tipo a las reclamaciones formuladas por las personas directamente afectadas. En algunos países, tanto los organismos competentes de la seguridad social como las personas directamente interesadas están legitimados, a tenor de la legislación de la seguridad social, para reclamar judicialmente el incremento de las prestaciones en caso de negligencia inexcusable de la empresa. Además, los organismos de la seguridad social que han abonado alguna prestación pueden demandar para recuperarla a las personas civilmente responsables de una lesión de origen profesional.

El demandado

Las acciones civiles se pueden ejercitar contra una pluralidad de personas físicas o jurídicas con responsabilidades en el campo de

la salud y seguridad. En la práctica, allí donde el ordenamiento legal de la seguridad social no excluye la posibilidad de tales acciones, la inmensa mayoría de las demandas civiles se dirigen contra la empresa. En la práctica totalidad de los países, las empresas están igualmente obligadas a resarcir las lesiones producidas por las acciones u omisiones culposas de sus empleados, con independencia del nivel de sus responsabilidades respectivas, si bien el fundamento de tal responsabilidad varía de un lugar a otro. Así, en algunos países de derecho consuetudinario existe la institución de la “responsabilidad subsidiaria”, al tiempo que, en algunos países de derecho escrito, la responsabilidad se basa en el principio de que la empresa es el mandante (esto es, la que ha dispuesto la realización del acto). Ambos conceptos presentan concomitancias con el mandato y sus efectos prácticos son similares a los de éste. En otros lugares, la responsabilidad de la empresa se deriva de su negligencia en la selección o la supervisión de los trabajadores. Lo normal es que la exigencia de responsabilidades a la empresa no excluya el ejercicio paralelo de acciones legales contra el trabajador causante del daño, si bien lo habitual es que el perjudicado prefiera demandar a la empresa.

El alcance de la obligación de la empresa de reparar las lesiones producidas por las acciones u omisiones culposas de personas no empleadas en la misma es difícil de determinar. La legislación o la jurisprudencia de algunos países ha establecido, en determinadas circunstancias, la responsabilidad de las empresas por el cumplimiento, tanto de las obligaciones de protección de la salud y seguridad en los lugares de trabajo sometidos a su supervisión —incluso si los riesgos en cuestión han sido producidos por terceros, como los subcontratistas— como de los deberes de sus trabajadores destinados fuera de la empresa, incluso si el lugar de trabajo de aquéllos estuviese bajo el control de otra empresa. A menos que las disposiciones legales sean de mayor alcance, la responsabilidad exigible en estos casos se basa en el incumplimiento de la responsabilidad genérica de la empresa por el cumplimiento de sus obligaciones, de la que no puede eximirse en virtud de una relación contractual o de otro tipo contraída con terceros; si la empresa ha actuado con la diligencia razonablemente exigible a la misma, no se genera responsabilidad alguna.

Se plantea igualmente la cuestión de recurrir. En ocasiones, varias personas concurren como responsables de los hechos causantes de la lesión profesional: fabricante y empresa, empresa y contratista, etc. Es, asimismo, posible que la empresa sea tenida como responsable de los actos de terceros. En el supuesto de que, voluntariamente o por imperativo legal, el trabajador proceda judicialmente, bien contra uno solo de varios “corresponsables culposos”, bien contra la empresa, con exclusión de las personas de cuyos actos sea responsable la empresa, se suele reconocer al demandado el derecho a recurrir contra los demás responsables.

Relación causal y carga de la prueba

En el procedimiento civil, la carga de la prueba corresponde al demandante, que tiene que probar los motivos de su pretensión. En primer lugar, el demandante debe acreditar que en el demandado concurre la legitimación pasiva de la demanda. Si la reclamación se dirige contra la empresa, esto no suele plantear demasiadas dificultades. En cambio, puede resultar mucho más complicado —especialmente en el caso de las enfermedades cuyo período de incubación es prolongado— identificar al proveedor de la maquinaria o las sustancias pretendidamente peligrosas. La tendencia que parece consolidarse actualmente en determinadas cuestiones relacionadas con las lesiones profesionales, como la producción de amianto, es la de demandar conjuntamente a todos los principales fabricantes en el caso de que la responsabilidad no se pueda atribuir en un principio a una determinada empresa.

El segundo paso para el demandante consiste en fundar la reclamación contra el demandado. Si la demanda se basa en la responsabilidad objetiva del mismo, independientemente de que se trate de lesiones profesionales indistintas o de lesiones causadas por determinadas clases de elementos peligrosos, sólo es preciso demostrar que la lesión ha sido efectivamente causada por el trabajo o por el riesgo en cuestión. Si la lesión se funda en la violación de una obligación específicamente establecida en una disposición legal en la que no se conceda discrecionalidad alguna en cuanto a la forma de extinguirla, se impone demostrar que la obligación no se ha cumplido en la forma debida. Como se trata de acreditar hechos, la prueba no debe plantear demasiados problemas. En cambio, si en la legislación se confiere discrecionalidad para el cumplimiento de una obligación —por ejemplo, mediante el uso de expresiones como “razonablemente posible”— o si la demanda se basa en el incumplimiento de un deber genérico de diligencia (independientemente de que ese deber dimane del derecho común o escrito, o de la legislación laboral), no siempre resulta fácil probar el incumplimiento del deber. Esto ha llevado a los tribunales a plantearse la cuestión de si se debe trasladar del trabajador a la empresa u otro demandado en alguna medida la carga de la prueba de si se ha producido o no violación de una obligación.

Si bien alguna praxis nacional, como la anteriormente descrita, releva al demandante de la necesidad de probar que una conducta diligente por parte de la empresa habría evitado el accidente o enfermedad, esto no significa necesariamente que la pretensión prospere. En muchas ocasiones, el demandado puede probar que ha procedido con la máxima diligencia exigible en las circunstancias en presencia (esto es, que no ha existido negligencia por su parte). Esto es especialmente así en los casos en que es preciso acreditar la existencia de un determinado grado de culpa para que la demanda prospere, como sucede cuando se pide una prestación complementaria de la seguridad social por causa de una “falta inexcusable” de la empresa.

Tanto si la acción civil se basa en una conducta culposa como si responde a una situación de riesgo, es preciso demostrar la existencia de una relación causal, esto es, que la lesión producida es el resultado de la culpa o del riesgo en cuestión. Por regla general, no se exige la prueba de que la culpa o, en su caso, el riesgo, es la causa única o eficiente del resultado, pero sí de que es una causa directa de la lesión.

La prueba de la relación causal es especialmente complicada si se trata de enfermedades cuyo origen no se ha establecido incontestablemente, si bien los tribunales han interpretado a veces la ley en el sentido de otorgar al trabajador el beneficio de la duda. El problema puede provenir de circunstancias como la exposición del trabajador a nuevas tecnologías o sustancias cuyos efectos no se conozcan perfectamente. En otros casos, la enfermedad puede tener un período prolongado de incubación o el trabajador puede haber estado expuesto a diversos agentes. Incluso si la lesión ha sido causada por un accidente, no siempre es posible demostrar “más allá de toda duda razonable” (el nivel probatorio exigido en los procedimientos civiles) que la lesión ha sido causada por un incumplimiento demostrado. Se producen, asimismo, casos en los que la relación causal entre el incumplimiento demostrado y la lesión se rompe por la conducta culpable de una persona de cuyos actos no es responsable el demandado, si bien este tipo de intervenciones no rompe necesariamente la relación causal.

Medios de defensa

Incluso si se han podido demostrar la existencia de un riesgo o una conducta culposa y su relación causal con la lesión producida, la responsabilidad del demandado se puede reducir o, incluso, inhibir, en virtud de diversas circunstancias.

En primer lugar, está la culpa del trabajador lesionado, que puede traducirse en el incumplimiento de las normas de seguridad, en una negligencia que exceda del simple descuido, en una conducta “frívola” (esto es, un comportamiento en el lugar de trabajo incompatible con la realización habitual del trabajo), la desobediencia o el alcoholismo. En algunos ordenamientos jurídicos se ha adoptado un criterio de determinación de la indemnización basado en la compensación del alcance de esta culpa con el grado de culpa del demandado.

Otra excepción legal aplicada en algunos países responde al principio de que *volenti non fit injuria* (esto es, en la aceptación voluntaria por parte del trabajador del riesgo causante de la lesión). Dada la situación de desigualdad existente entre el trabajador y su empresa, los tribunales se han mostrado reticentes a admitir este medio de defensa en los casos en que el trabajador se ha limitado, con o sin protestas, a realizar un trabajo del que es consciente que entraña un riesgo superior al normalmente inherente a su trabajo. Si bien en otro tiempo era práctica habitual en el mundo laboral abonar una “prima de riesgo” a los trabajadores que accedían a puestos especialmente peligrosos a modo de contraprestación contractual por la asunción del riesgo, se duda de la validez de los contratos en los que el trabajador se obliga, incluso por una contraprestación, a asumir riesgos de los que la empresa es, en principio, responsable; incluso, en algunos lugares, estas estipulaciones contractuales se encuentran expresamente prohibidas. Por otra parte, las leyes se muestran especialmente benignas con los trabajadores que asumen voluntaria y conscientemente algún riesgo para salvar a otras personas. Se observa igualmente una creciente protección legal de los trabajadores que se sustraen a las situaciones que implican un riesgo inminente y que “hacen sonar la alarma” cuando se producen violaciones de las leyes de salud y seguridad en el trabajo.

A veces, los demandados han intentado valerse del argumento de que el proceso industrial peligroso que ha producido un accidente es de uso generalizado en el sector. No se conoce ningún caso en que este argumento haya servido para reducir la responsabilidad de la parte demandada. En cambio, el uso generalizado en una industria de determinadas prácticas probadamente seguras se ha admitido como prueba de la conducta culposa de un demandado que no había adoptado tales prácticas.

Plazos para reclamar

En la mayoría de los ordenamientos jurídicos se fijan unos plazos más o menos breves para la interposición de reclamaciones a partir de la fecha de producción de la causa para reclamar. Aunque, en algún caso, el plazo puede ser de sólo doce meses, su duración normal es de dos a tres años. Dado que las demoras prolongadas dificultan la prueba de los hechos, la preclusión de los plazos redundaría en interés de todos los interesados.

Sin embargo, con la aparición de enfermedades profesionales que sólo presentan síntomas muchos años después de la exposición a los agentes y sustancias causantes —específicamente, aunque no exclusivamente, los diversos tipos de cáncer de origen profesional— se evidenció que, en algunos casos, se imponía fijar como inicio del plazo de presentación de la reclamación el momento en que el trabajador afectado tiene conocimiento de que le asiste una causa para reclamar. En la actualidad, esta circunstancia es objeto de amplio reconocimiento, tanto en la legislación especial aplicable, como en las disposiciones especiales de las leyes generales de limitación de la responsabilidad. Esta tendencia no elimina automáticamente todas las dificultades, ya que no siempre resulta fácil determinar el punto en el tiempo en que el actor ha estado o ha debido estar en posesión de todos los elementos de juicio necesarios para deducir su demanda. Esto se facilita un tanto si la patología en cuestión figura en una relación o clasificación de enfermedades.

Clases de indemnización

La indemnización que se puede obtener mediante el ejercicio de acciones civiles se enmarca en tres clases distintas, aunque no todas ellas están universalmente reconocidas: (a) reembolso de todos los gastos de asistencia médica y de rehabilitación no cubiertos por la seguridad social; (b) compensación por la pérdida de ingresos, que en la mayoría de los países se concede en la medida en que no se encuentre prevista en la seguridad social, (c) resarcimiento de daños morales, desfiguración y pérdida de disfrute o de las expectativas de vida. El principio que subyace en el resarcimiento de los daños culposos es el de la reparación, esto es, la restitución del demandante a una situación, como mínimo, igual a la que habría disfrutado si el acto culposo no se hubiese cometido.

La pérdida de ingresos se compensa en algunos casos mediante pagos periódicos complementarios de las prestaciones abonadas por la seguridad social y de los ingresos que el trabajador pueda devengar con posterioridad a la lesión, de modo que el ingreso total se sitúe en el nivel anterior. Por regla general, la compensación se realiza mediante un pago único. En los casos de fallecimiento o incapacidad permanente, la necesaria estimación de los ingresos futuros tiene un carácter necesariamente especulativo, tanto por lo que respecta al nivel de ingresos, como en relación con la esperanza de vida. Si se concede una prestación a los derechohabientes, la estimación recae, no solo sobre los futuros ingresos previsible, sino también sobre las expectativas de sustento futuro. Si bien se procura tomar en consideración la inflación y la presión fiscal, resulta extraordinariamente difícil realizar una estimación realista de estos factores en el cálculo de un pago único. Por lo tanto, no es sorprendente que el montante de los pagos únicos abonados para compensar la pérdida de ingresos varíe sensiblemente y que a veces se prefieran los subsidios abonables mediante pagos periódicos, en los que resulta más fácil tomar en consideración los efectos de la inflación y de la presión fiscal.

La indemnización por pérdidas no pecuniarias del tipo de los daños morales sólo puede basarse en una estimación razonable. También en este caso se registran variaciones en el montante de las indemnizaciones. En algunos ordenamientos jurídicos, los tribunales están facultados para adjudicar indemnizaciones de castigo, cuyo montante puede resultar muy elevado.

Conflictos de leyes

Se impone en este punto una mención del funcionamiento de la responsabilidad civil en los casos en que la lesión profesional se produce en circunstancias susceptibles de subsumirse en varios ordenamientos legales. En la actualidad, resulta frecuente que ciertas actividades peligrosas, como la construcción o las prospecciones petrolíferas, se lleven a cabo en un país por empresas de otro país que emplean trabajadores de terceros países. Si, en tales circunstancias, sobreviene una lesión o enfermedad, se produce un conflicto de leyes y se aplican las normas del derecho internacional privado. Su carácter internacional no consiste en que se trate de normas de aceptación universal o general en todos los ordenamientos jurídicos, sino, más bien, de una rama propia y privativa de cada sistema de derecho privado; sin embargo, las divergencias son mínimas en lo que respecta a la regulación de diversas materias y algunas de las áreas de divergencia subsistentes se encuentran en vías de armonización, principalmente a través de los convenios internacionales. Siempre que en un ordenamiento jurídico aparece una referencia a las reglas del derecho internacional privado, se trata únicamente de elucidar tres cuestiones previas. En primer lugar, está la cuestión de si los tribunales del país son o no competentes para conocer la materia. Si la cuestión de competencia se resuelve afirmativamente, el tribunal debe decidir a continuación si aplica su propia legislación

nacional u otro ordenamiento legal aplicable en principio. Por último, el tribunal ha de decidir sobre el reconocimiento de la doctrina jurisprudencial establecida en un país extranjero o sobre la estimación o denegación de la ejecutoriedad de una sentencia extranjera en la que se reconozcan derechos a una de las partes. El concurso de distintas legislaciones nacionales en un una misma reclamación por daños puede conducir al "oportunismo jurisdiccional", esto es, al intento de presentar la demanda en el país en el que parezca poder obtenerse una indemnización más elevada.

Responsabilidad penal

La responsabilidad penal resultante de una lesión profesional, considerada en su sentido más lato de incurrir en una sanción, se puede producir por cuatro causas distintas.

En primer lugar, el acaecimiento de un accidente de trabajo o la aparición de una enfermedad profesional debe ser subsumible en las disposiciones legales ejecutorias de las leyes y los reglamentos aplicables a la salud y seguridad en el trabajo. Por una parte, la inspección de trabajo de la mayoría de los países está demasiado infradotada de personal para ejercer una supervisión continua de todos los posibles riesgos. Por otra parte, cuando se tiene conocimiento de la producción de un accidente o de una enfermedad, normalmente, mediante su comunicación obligatoria, se pueden realizar visitas de inspección que, en su caso, tienen su continuación en el ejercicio de acciones penales.

En segundo lugar, en algunas normas legales aplicables a la salud y seguridad en el trabajo figuran disposiciones relativas a las sanciones imponibles en caso de producirse accidentes o lesiones, especialmente si son graves. Existen disposiciones equivalentes a éstas en los sistemas de indemnización por accidente de trabajo, consistentes en un incremento de las cotizaciones de las empresas que muestran un pobre historial en materia de salud y seguridad.

En tercer lugar, las lesiones profesionales, en especial si son graves o fatales, pueden ser subsumibles en determinados tipos penales no asociados directamente a la salud y seguridad en el trabajo, como son los de homicidio, incendio, daños, estragos, etc. En algunas naciones, como Italia y los Países Bajos, las sanciones aplicables a estos delitos se agravan en algunos casos si los hechos se producen en un lugar de trabajo.

Por último, en algunos códigos penales existen disposiciones especiales aplicables a las lesiones provocadas por la violación de las normas de salud y seguridad en el trabajo.

En algunas legislaciones se estipula expresamente que el ejercicio de acciones legales basadas en una de las cuatro causas anteriores no excluye la posibilidad de ejercitar acciones paralelas fundadas en otra de dichas causas. En otros países ocurre, exactamente, lo contrario. Por ejemplo, en Suecia, el ejercicio por parte de la inspección de trabajo de su facultad de dictar prohibiciones u órdenes de subsanación de incumplimientos so pena de imposición de multas excluye la institución de actuaciones en los juzgados de lo penal. En algunos casos —aunque no siempre— la elección de entre un abanico de posibles sanciones está en función de la naturaleza —civil, administrativa o penal— de las sanciones específicamente concebidas como medio de ejecución. Aunque no existen estadísticas oficiales que lo acrediten, parece de todo punto evidente que la mayor parte del escaso número de acciones criminales que se ejercitan en resultados de la violación de las normas de salud y seguridad en el trabajo se contrae a casos en que la violación ha producido lesiones. Tampoco existe información estadística relativa al uso de la vía penal en relación con las lesiones profesionales. Parece ser, no obstante, que se registran más variaciones a este respecto de un país a otro que en relación con otros aspectos de la aplicación de la ley.

Elementos del tipo delictivo

Existe un consenso generalizado en torno al principio de que no hay delito ni pena sin una ley anterior. En efecto, si bien en los tribunales civiles resulta posible afirmar la existencia de una obligación no definida expresamente en las leyes, esto no suele ser posible en la jurisdicción penal. Si resulta, en cambio, factible que los tribunales penales fijen el alcance de una obligación previamente establecida en las leyes, por lo que, en la práctica, la diferencia entre la responsabilidad civil y la penal puede ser meramente de grado. Por otra parte, en algunos ordenamientos jurídicos sólo se admite la responsabilidad penal por los actos dolosos o —en algunos sistemas legales— por los resultados de una negligencia criminal, a menos que en las leyes se disponga lo contrario.

En algunos códigos penales y en las disposiciones ejecutorias de distintas leyes de salud y seguridad en el trabajo se tipifica como delito el incumplimiento de las obligaciones legales al respecto, con independencia de que la conducta punible sea dolosa o producto de una negligencia inexcusable. Esta política penal ha sido consagrada por la doctrina jurisprudencial. Por ejemplo, en una sentencia de 28 de febrero de 1979, el Tribunal Supremo de España falló que el incumplimiento de las normas de seguridad aplicables en el sector de la construcción llevaba aparejada la imposición de las penas previstas en la normativa sancionadora correspondiente. En algunos casos, esta responsabilidad objetiva se traduce en meras sanciones civiles o administrativas. En varios países, las diferencias entre la doctrina de la responsabilidad objetiva y la exigencia de voluntariedad no siempre son tan acusadas como aparentan a primera vista. Se observan, en efecto, divergencias entre los diversos ordenamientos jurídicos en relación con el grado de negligencia o imprudencia necesario para que la misma pueda calificarse de culpable y llevar aparejada la imposición de sanciones.

Iniciación del procedimiento penal

En principio, todas las actuaciones judiciales se deben instar ante la autoridad competente, ya que el ordenamiento penal es un derecho público cuyas sanciones tienen por objeto tutelar los intereses de la colectividad, no de las personas. No obstante, en algunos países (como Suiza, Austria, Inglaterra, Finlandia y Francia) se admite, en ciertos casos, la posibilidad de que los particulares ejerciten acciones penales. Si bien, en ocasiones, los inspectores de trabajo pueden instar procesos, lo más frecuente es delegar esta función en la fiscalía general o de distrito, la abogacía del Estado u otros órganos similares. Aunque estos servicios actúan sobre la base de la información que reciben de la inspección de trabajo, de los organismos de la seguridad social o de los propios lesionados, la decisión final sobre la vía de actuación a seguir es enteramente suya. En principio, si consideran que existen indicios racionales de delito, tienen la obligación de actuar.

Cabe añadir aquí dos comentarios. En primer lugar, por lo que respecta a los plazos de prescripción de la acción penal, los términos legalmente establecidos no parecen haber planteado dificultades excesivas, posiblemente, porque los términos de prescripción establecidos en los procedimientos penales suelen ser muy largos. En segundo lugar, la ley penal es de ámbito territorial, esto es, su aplicación se contrae al territorio en el que rige la ley aplicable. En los desplazamientos internacionales de los trabajadores, este ámbito territorial de la legislación penal puede plantear dudas respecto al país competente para controlar la salud y seguridad.

Personas responsables

Las actuaciones penales, como las civiles, se pueden ejercitar, en principio, contra toda persona que ostente responsabilidades en el campo de la salud y seguridad. Esto suscita el problema de la

responsabilidad de las personas jurídicas (esto es, de las sociedades mercantiles que asumen obligaciones, tanto en calidad de fabricantes, como respecto a sus trabajadores). Según uno de los principios fundamentales del derecho penal, únicamente las personas físicas pueden ser criminalmente responsables; en unos casos, éste es un principio absoluto; en otros, se aplica únicamente a determinados delitos. En efecto, en algunos países se admite la posibilidad de incriminar a las sociedades mercantiles por los delitos relacionados con la salud y seguridad en el trabajo. La aplicación de los principios generales del derecho penal limita en ciertos países (como Bélgica, España y algunas naciones escandinavas) la responsabilidad de las empresas a las sanciones impuestas por las inspecciones de trabajo y a otras penas civiles y administrativas; en otros países (como Inglaterra y Estados Unidos) no se establece esta distinción. En ocasiones se establece expresamente que la responsabilidad de las sociedades mercantiles se contrae al pago de multas. En Inglaterra, al revés de lo que ocurre en muchos países, la legitimación pasiva de las empresas en relación con las acciones judiciales es prioritaria respecto a la de las personas empleadas en la sociedad, sobre la base del principio de que en la empresa ostenta un poder de control mucho mayor.

Las personas físicas —con independencia de que se trate de empresarios individuales o de consejeros o directores de sociedades— pueden ser consideradas responsables por el incumplimiento de las obligaciones de la empresa, ya que los consejeros y directores son subsidiaria o complementariamente responsables de los actos de la sociedad. Para que se aprecie esta responsabilidad, es preciso que exista culpabilidad individual. Teniendo en cuenta el carácter general de las obligaciones exigidas a la empresa, no resulta difícil a los tribunales descubrir alguna omisión. No obstante, se han producido algunas absoluciones sobre la base de ausencia de culpabilidad del empresario individual o del director imputado. En algunos casos, la empresa delega determinadas funciones (y la correlativa responsabilidad penal) en materia de salud y seguridad en los directivos de línea; y es igualmente posible que la responsabilidad en estas cuestiones recaiga directamente sobre los técnicos y supervisores. La jurisprudencia muestra que la imputación de responsabilidad penal a estas personas no es una cuestión meramente teórica. Así, el 22 de enero de 1981, el tribunal de lo penal de Béthune, Francia, declaró culpable de homicidio involuntario al ingeniero jefe de una mina por una explosión de grisú ocurrida en 1974, que costó 40 vidas humanas. El tribunal apreció una imprudencia grave en la conducta del ingeniero, al no haber instalado un detector de gases. En Italia, en una causa substanciada en 1977 por el uso de benceno en una fábrica de tintes, el director general, el director técnico y el médico de la empresa, junto con los propietarios y el director gerente, fueron declarados culpables de homicidio involuntario. En un estudio sobre la imputación de responsabilidades penales en la praxis judicial que se realizó en Finlandia en 1979, se puso de manifiesto que el 19 % de los procesamientos y el 15 % de las sentencias condenatorias recayeron sobre los directivos, al tiempo que los porcentajes respectivos para los ejecutivos era del 36 % por ciento en ambos casos; y, en relación con los supervisores, del 35 % y el 38 %, respectivamente. Si bien en cierto número de países es posible exigir responsabilidades penales a los trabajadores que no ejercen funciones técnicas ni de supervisión, esta práctica no está universalmente consagrada; los ejemplos parecen ser relativamente escasos y, en todo caso, se exige una culpabilidad individual sumamente alta.

Medios de defensa

Por regla general, en el procedimiento penal no se acepta como excusa la ignorancia de la ley. Por el contrario, se suele subrayar

la obligación de la empresa y del personal técnico y de supervisión de poseer los conocimientos necesarios.

Contrariamente a lo que sucede en las causas civiles, la circunstancia de que la negligencia o imprudencia de la víctima haya constituido una causa del accidente no se suele admitir como excusa. Por ejemplo, un tribunal suizo condenó en 1972 a un empresario por la electrocución de un trabajador que se encontraba cargando objetos metálicos en un camión situado debajo de una conducción eléctrica activada. El tribunal resolvió que, si bien el trabajador habría podido adoptar la precaución elemental de desconectar la corriente, correspondía al supervisor (en el caso de autos, a la empresa) la responsabilidad de garantizar la seguridad del trabajador realizando dicha operación.

Por otra parte, pueden existir diversas circunstancias atenuantes (como, por ejemplo, una hoja de servicios impecable) que los tribunales toman en consideración al graduar la sanción. Así, en un fallo dictado en Suiza en la causa seguida por un accidente causado por el insuficiente apuntalamiento de una zanja de desagüe, la circunstancia de que la empresa había querido ahorrar las horas de trabajo a los obreros retribuidos a destajo, aunque no fue admitida en la sentencia como eximente, sí lo fue como atenuante.

Sanciones

En esta misma sección dedicada a las medidas ejecutorias, se han visto varios ejemplos de las sanciones imponibles en el marco de la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo. En algunos casos, los topes de las sanciones pecuniarias previstas son más altos que los establecidos en los códigos y leyes penales de ámbito más general.

Por otra parte, el abanico de posibles penas de privación de libertad suele ser mucho más amplio en los códigos y leyes penales generales.

En ciertos casos, se pueden imponer otros castigos, como la interdicción especial para el ejercicio de la profesión en la que se haya producido una muerte violenta. Asimismo, según el artículo L 263-3-1 del Código de Trabajo francés, modificado en 1976, en caso de producirse un accidente en una empresa en la que se hayan registrado violaciones graves o reiteradas de las normas de salud y seguridad, el tribunal puede requerir de la empresa la sumisión de un plan de normalización de las condiciones de trabajo; si la empresa incumple este requerimiento, el tribunal puede obligarla a poner en práctica cualquier otro plan aprobado por aquél.

Al igual que ocurre en otras áreas del derecho penal, existe la impresión de que las sanciones impuestas raras veces agotan todas las posibilidades ni alcanzan el valor máximo posible. Se dictan condenas de privación de libertad, aunque escasas, y se imponen multas que, sin embargo, pocas veces alcanzan el límite máximo permitido.

Debido, en gran medida, tanto a la escasa disponibilidad de información estadística sistematizada al respecto, como a la circunstancia de que, aparentemente, muy pocas reclamaciones relativas a cuestiones de salud y seguridad llegan a los tribunales, resulta extraordinariamente difícil evaluar, tanto desde una perspectiva global, como en términos comparativos, el efecto disuasorio de la responsabilidad civil y penal. Resulta igualmente difícil determinar la importancia de las responsabilidades legales en la política de prevención, tanto voluntaria, como inspirada por la seguridad social. Sin embargo, esta circunstancia no priva a las acciones civiles y penales de su capacidad disuasoria.

*El presente trabajo se basa en una conferencia dictada el 13 de febrero de 1995 en el marco de los Seminarios de Trabajo y Empleo de la Universidad de Columbia, patrocinados por el Centro de Estudios de los Derechos Humanos de dicha universidad.

LA SALUD EN EL TRABAJO COMO DERECHO HUMANO

*Ilise Levy Feitshans**

“El disfrute del máximo nivel de salud posible es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano... Los logros de cualquier Estado en la promoción y protección de la salud es importante para todos.” *Preambulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS).*

La universalidad es un principio fundamental del derecho internacional. Las cuestiones planteadas en el ámbito de la salud y seguridad corroboran este concepto, ya que ningún trabajo está libre de los riesgos profesionales. De los estudios dedicados a los riesgos para la salud y seguridad derivados de distintos tipos de trabajo merecen citarse los de Corn 1992 y 1985; Faden 1985; Feitshans 1993; Nightingale 1990; Rothstein 1984; Stellman y Daum 1973; Weeks, Levy y Wagner 1991.

La amenaza universal que las condiciones de trabajo insalubres suponen para unos derechos humanos fundamentales como la vida y la seguridad ha sido reconocida, tanto en los convenios de la OIT, como en diversos documentos internacionales dedicados a los derechos humanos. Así, según el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948 (Asamblea General de las Naciones Unidas 1994): “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. En el preámbulo de la Constitución de la OIT se proclama que “la protección del trabajador contra las enfermedades y lesiones sufridas en el empleo” constituyen condiciones necesarias para “Una paz universal y duradera”. Esto significa que, para la OIT, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo constituyen un elemento fundamental de los derechos universales.

Como se ha evidenciado en una muestra recientemente realizada en la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York, los trabajadores de la organización han sido secuestrados, torturados, privados de libertad e incluso, asesinados por los terroristas. En la Resolución 1990/31 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ponen de relieve estos peligros y se hace hincapié en la necesidad de aplicar los actuales mecanismos de protección de los derechos humanos a la salud y seguridad en el trabajo. Para estos profesionales, su función de servir de canales de comunicación para la protección de vidas humanas, y su dedicación a la tarea fundamental de la organización que los emplea, los expone a unos riesgos comparables, si no mayores que los demás trabajadores, sin la contrapartida de que los problemas de salud y seguridad se tomasen en consideración en la elaboración de sus programas de trabajo.

En los documentos internacionales de derechos humanos se proclama el derecho de todos los trabajadores a unas condiciones de trabajo seguras y saludables, tanto en la oficina, en el trabajo de campo y en otros lugares de trabajo, como en los desplazamientos hacia y desde el trabajo. Este principio, que informa los acuerdos internacionales sobre los derechos humanos en el marco de la salud y seguridad en el trabajo, ha sido recogido en la Carta de las Naciones Unidas de 1945 (Naciones Unidas 1994) y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, desarrollado en los acuerdos internacionales sobre derechos humanos (como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y consagrado en los más importantes tratados relativos a los derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada en 1979 e incorporada, tanto a los principios de la OIT y de la OMS, como a diversos acuerdos regionales (véase posteriormente).

No es sencillo formular una definición de la salud laboral que refleje el alcance de las responsabilidades que gobiernos y empresas asumen en el marco del derecho internacional. La mejor formulación se ofrece en el Preámbulo de la Constitución de la OMS: “La salud es un estado de bienestar físico, mental y social pleno y no únicamente la ausencia de enfermedad”. El término “bienestar” es enormemente significativo, ya que se utiliza sistemáticamente, tanto en los documentos sobre derechos humanos, como en los acuerdos internacionales relativos a la salud. Igual importancia reviste la interpretación de la definición misma; en efecto, la definición constituye, en sus propios términos, el reconocimiento de que la salud es la resultante del juego de una serie de factores interactivos: el bienestar físico, mental y social, cuyos componentes se valoran en función de un baremo idóneo del bienestar que es algo más que la “simple ausencia de enfermedad”. Aunque, por su naturaleza misma, este término no se asocia a unos baremos específicos de salud, es susceptible de interpretarse y materializarse en un contexto flexible de aplicación.

Por consiguiente, el fundamento jurídico de la aplicación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos a la protección de la salud laboral en el lugar de trabajo desde la perspectiva de la seguridad personal, en el contexto de la protección del derecho humano a la salud, constituye un importante conjunto de normas laborales internacionales. Permanece en pie, por lo tanto, la cuestión de determinar si el derecho de las personas a la salud y seguridad en el trabajo se inserta en el marco de los derechos humanos internacionales y, en caso afirmativo, qué medios pueden utilizarse para lograr un nivel adecuado de salud y seguridad. Por otra parte, el desarrollo de nuevas formas de solucionar los problemas del cumplimiento constituirá el núcleo del esfuerzo por garantizar la protección de los derechos humanos en el siglo próximo.

Perspectiva global del derecho internacional a la protección de la salud y la seguridad en el trabajo

La legislación sobre derechos humanos y la Carta de las Naciones Unidas

La protección del derecho a la salud es uno de los principios constitucionales reconocidos en numerosos países. Además, existe un consenso internacional respecto a la necesidad de ofrecer un empleo saludable y seguro, que se refleja en numerosos documentos internacionales sobre derechos humanos, en respuesta a los principios legales vigentes en numerosos países, incluidas las normas constitucionales sobre protección de la salud y la normativa legal de ámbito nacional o local. Se crearon servicios oficiales de inspección para la prevención de accidentes de trabajo en Bélgica, en 1810; en Francia, en 1841; y en Alemania, en 1839 (seguidos de la implantación de las exploraciones médicas obligatorias en 1845). La cuestión del “derecho” a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria se suscitó en torno al examen de la posibilidad de que Estados Unidos ratificase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (por ejemplo, Grad y Feitshans 1992). La cuestión del derecho humano a la protección de la salud se ha abordado desde perspectivas más globales —aunque no siempre se han dado respuestas plenamente satisfactorias— en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 7 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en las normas adoptadas posteriormente por la OIT, la OMS y otras organizaciones internacionales vinculadas a las Naciones Unidas.

En la Carta de las Naciones Unidas, los estados contratantes manifiestan su propósito de “fomentar” el progreso económico y social, y unos “niveles de vida más elevados”, incluida, según el artículo 13 de la Carta, la protección de los derechos humanos. En un lenguaje que recuerda el de la carta constitucional de la OIT, promulgada en el Tratado de Versalles, en el artículo 55 de la Carta de la ONU se subraya expresamente la vinculación entre la “creación de unas condiciones de estabilidad y bienestar” para la paz y unos “niveles de vida más elevados”, y “el respeto y observancia universales de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. El debate en torno a la interpretación de estos conceptos y a la cuestión de si los mismos comprendían la totalidad o una parte únicamente de los derechos constitucionales reconocidos de los Estados miembros de la ONU, fue objeto de una politización excesiva durante la era de la guerra fría.

No obstante, este grupo de documentos fundamentales adolece de una laguna, consistente en que sólo ofrecen un enunciado vagoroso de la protección de la vida, la seguridad de las personas y los derechos económicos al empleo, sin que aparezca una mención explícita de la salud y seguridad en el trabajo. Aunque en todos estos documentos se alude retóricamente a la garantía de un nivel de salud “adecuado” y a los correspondientes derechos humanos a la salud, resulta difícil obtener un consenso en torno a la calidad de la asistencia y a los “niveles de vida más elevados” para hacer efectiva la protección.

La protección de la salud y seguridad en el trabajo en la Declaración Universal de Derechos Humanos

La seguridad de la persona en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Aunque no existe una doctrina jurisprudencial que fije el alcance de este término, en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se asegura el derecho a la vida de toda persona. Esto influye en los riesgos profesionales y a los efectos de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

Los derechos de los trabajadores en los artículos 23, 24 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

En la Declaración Universal de Derechos Humanos figura una relación breve, pero significativa, de derechos al empleo y a “unas condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo”. Los principios consagrados en tres artículos consecutivos de la Declaración son el fruto de una evolución histórica que ha tenido su reflejo en antiguas leyes. Se plantea un problema desde la perspectiva del estudio de la salud laboral. En efecto, si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos es un documento muy importante que goza de la aceptación general, en el mismo no se abordan expresamente las cuestiones de la salud y seguridad en el trabajo. Más bien, la alusión a cuestiones relacionadas con la seguridad personal, la calidad de las condiciones de trabajo y la calidad de vida permite *inferir* que la protección de la salud y seguridad en el trabajo se inserta en el marco de la Declaración Universal. Por ejemplo, si bien no figura una definición expresa de las “condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo”, es indudable que los riesgos profesionales influyen en el logro de ese objetivo social. Asimismo, en la Declaración Universal se exige que la protección de los derechos humanos en el lugar de trabajo pase por el respeto a la “dignidad humana”, que repercute, no sólo en la calidad de vida, sino también en la aplicación de programas y medidas destinados a prevenir la degradación de las condiciones de trabajo. Por consiguiente, la Declaración Universal de Derechos Humanos constituye una referencia vaga, pero válida, de la promoción internacional de los derechos humanos en el campo de la salud y seguridad en el trabajo.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El contenido y aplicación de los derechos anteriormente citados se desarrollan en los principios consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, en los artículos 6 y 7b de la Parte III se reconoce a todos los trabajadores el derecho a “la seguridad y la higiene en el trabajo”. En el artículo 7 se precisa el contenido del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. En el concepto de las condiciones satisfactorias de trabajo se incluyen los salarios y las horas de trabajo (artículo 7.1 del Pacto), así como “la seguridad y la higiene en el trabajo” (Summers 1992). Por lo tanto, el uso de esta expresión en el marco conceptual de las condiciones satisfactorias de trabajo precisa el alcance de la protección concedida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y pone de manifiesto la vinculación —desarrollada en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— entre otros enunciados de los derechos humanos y la protección de la salud y seguridad en el trabajo.

Promoción de la salud laboral en el marco del artículo 12 de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

De todas las disposiciones contenidas en los documentos internacionales sobre los derechos humanos adoptados en el marco de las Naciones Unidas, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el que aborda de forma más clara y decidida la cuestión de la salud, al mencionar expresamente el derecho a la protección de la salud, a través de la “salud laboral”, y a la protección contra las “enfermedades profesionales”. Por otra parte, la alusión a la mejora de la salud laboral es congruente a tenor del artículo 7(b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con la seguridad e higiene en el trabajo. No obstante, incluso con esta garantía expresa de la protección de la seguridad e higiene en el trabajo falta una exposición detallada del significado de estos derechos, y falta, asimismo, toda alusión a las posibles vías para alcanzar los objetivos del Pacto. En la línea de los principios expresados en muchos otros acuerdos internacionales sobre derechos humanos, el lenguaje utilizado en el artículo 12 se asemeja deliberadamente al empleado por la OMS para enunciar los conceptos fundamentales de la salud. Es evidente que en el artículo 12 subyace la idea de que la salud y seguridad en el trabajo está presente en la preocupación por la salud y la atención al bienestar individual. Según el mencionado artículo 12:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (...). Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- (b) El mejoramiento de todos los aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.
- (c) La prevención y el tratamiento de todas las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.

Resulta significativo que en el artículo 12 figure también una alusión directa a las consecuencias de las enfermedades profesionales sobre la salud, lo que equivale a un reconocimiento del principio —un tanto controvertido— de que la medicina del trabajo disfruta de la tutela de los derechos humanos. En el artículo 12 del Pacto, los Estados partes del mismo reconocen el derecho a la salud física y mental, indirectamente proclamado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos

Humanos, en la Convención Americana, en la Carta Social Europea y en la Carta revisada de la Organización de Estados Americanos (OEA) (véase posteriormente). Además, en el párrafo 2 del artículo 12, esos Estados se comprometen a la adopción de un mínimo de cuatro “medidas” con el objeto de asegurar la “plena efectividad” de este derecho.

Es de subrayarse que, en lugar de ofrecer una definición de la “salud”, el artículo 12 se adhiere a la definición del documento constitutivo de la OMS. Sin embargo, según Grad y Feitshans (1992), en el párrafo 1 del borrador del Pacto, auspiciado por la Comisión de Derechos Humanos, sí figuraba una definición de la salud en los mismos términos de la definición recogida en el instrumento constitutivo de la OMS: “Un estado de bienestar físico, mental y social completo, y no simplemente la ausencia de enfermedad”. Al igual que la OIT en relación con los artículos 6 a 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la OMS aportó ayuda técnica en la redacción del artículo 12. El Tercer Comité declinó la propuesta de la OMS de incluir una definición, aduciendo que esta casuística estaba fuera de lugar en un texto legal, que en el resto del articulado no figuraba definición alguna y que la definición propuesta era incompleta.

En la documentación de trabajo aparece la expresión “higiene ambiental e industrial”, sin remisión a ninguna documentación interpretativa. Citando otros acuerdos adoptados en la Asamblea Mundial de la Salud de 1979, en el informe se expresa, asimismo, la preocupación por “la aplicación incontrolada de algunos procesos industriales y agrícolas que producen peligros físicos, químicos, biológicos y psicosociales” y se subraya que la Asamblea había, además, instado a los Estados miembros a “desarrollar y fortalecer las instituciones dedicadas a la salud laboral, y adoptar medidas de prevención de los peligros en los lugares de trabajo (Grad y Feitshans 1992). Se añade, reiterando un concepto recogido en numerosos documentos internacionales anteriores dedicados a los derechos humanos, que “el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental” constituye un objetivo compartido sin reservas por los trabajadores, empresas y gobiernos de muchas naciones”. Lamentablemente, se trata de un objetivo tan universalmente aceptado como complicado de alcanzar.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

En el artículo 11(a) de la Parte III de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) se afirma que “el derecho al trabajo es un derecho inalienable de todos los seres humanos”, y en el artículo 11(f) de la misma convención se establece “el derecho a la protección de la salud y a unas condiciones de trabajo seguras, incluida la protección de la función reproductora”.

En el artículo 11.2(a) se prohíben “el despido y la imposición de sanciones con motivo de la ausencia por maternidad”, cuestión esta que, tanto históricamente, como en la actualidad, ha sido objeto de considerable controversia y de violaciones de los derechos humanos reconocidos internacionalmente. Bajo muchos sistemas legales de los Estados miembros de las Naciones Unidas para las mujeres embarazadas y otros trabajadores, estas importantes cuestiones no han sido resueltas por la doctrina jurisprudencial relativa al embarazo. Por tanto, el artículo 11.2 se dirige claramente a superar el lastre de generaciones de discriminación institucionalmente enraizada y legalmente consagrada, nacida de unas creencias erróneas sobre las posibilidades de la mujer durante el embarazo y el período de crianza de los hijos. En la jurisprudencia sobre el embarazo se observa una dicotomía entre el proteccionismo y el paternalismo, que se

ha manifestado en la praxis judicial a lo largo del siglo XX. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos ha oscilado entre la preocupación por limitar las horas de trabajo de la mujer debido a su necesidad de cuidar de los hijos en el hogar, como se observa en la sentencia del caso *Muller contra el Estado de Oregón*, 208 U.S.412 (1908); y la prohibición de la esterilización forzosa de las mujeres expuestas a riesgos para la salud en la reproducción en el lugar de trabajo, entre otras cosas, contenida en el fallo dictado en la causa *UAW contra Johnson Controls*, 499 U.S. 187 (1991) (Feitshans 1994). Si bien los efectos de esta dicotomía en la filosofía que informa esta convención se manifiestan en el artículo 11.2(d) de la misma, tal dicotomía no se ha superado totalmente, puesto que los efectos positivos de la “protección especial” que suele ser necesaria para prevenir los efectos enormemente nocivos de agentes inherentes a las condiciones de trabajo se suelen valorar exageradamente.

En el artículo 11.2(d) de esta Convención figura el mandato de “proporcionar una protección especial a las mujeres embarazadas que realizan trabajos demostradamente nocivos para ellas”. Existen muchos puntos oscuros en esta disposición, como, por ejemplo, lo que se entiende por protección especial, si la misma se limita a prevenir los posibles daños a la embarazada y, en el caso contrario, cuáles son los efectos sobre la protección del feto. Por otra parte, en esta convención no se define el grado de verificación preciso para que una determinada “protección especial” se considere necesaria o aceptable, ni se define tampoco el alcance de los mecanismos de protección considerados aceptables.

En el artículo 11.3 se limita el alcance del concepto de “protección especial”, al disponerse expresamente que las medidas de protección de la salud y seguridad en el trabajo se deben basar en criterios científicos y no en valores sociales. En efecto, según el mencionado artículo 11.3: “La tutela legislativa de las materias reguladas en el presente artículo serán revisados periódicamente a la luz de los avances científicos y tecnológicos, y se debe modificar, ampliar o suprimir en la medida de lo necesario.” Es igualmente preciso elaborar unos sistemas de supervisión y evaluación correcta de los riesgos, con el fin de asegurar la tipificación de las prácticas inaceptablemente excluyentes —como la exigencia de someterse a la esterilización para conseguir o conservar un trabajo— como violaciones graves de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y, por consiguiente, de garantizar la exclusión de tales medidas del ámbito de esta Convención. Estas cuestiones espinosas han suscitado litigios judiciales y continuarán planteando controversias cada vez más complejas en torno a la aplicación y observancia de los postulados de la Convención, a medida que la epidemiología industrial descubre nuevos peligros para la salud en la reproducción y pone de relieve la necesidad de adoptar medidas de protección eficaces.

Además, los redactores de la Convención se adhirieron a los criterios fijados por la OIT al propugnar un sistema de información pormenorizada de la supervisión y observancia del documento, consistente en la presentación obligatoria de informes periódicos a la Comisión de Derechos Humanos de la Convención. De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 18 de la Convención, los Estados miembros se comprometen a “informar de las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro tipo, adoptadas para aplicar (estas) disposiciones”, dentro del término de un año y con una periodicidad mínima cuatrienal, debiendo comunicarse igualmente los eventuales obstáculos a la aplicación de esas medidas. Este mecanismo de intercambio de información significativa sobre la aplicación de la normativa puede servir de cauce a la fijación de los criterios necesariamente aplicables a las medidas de

prevención de los peligros para la salud del sistema reproductor presentes en el lugar de trabajo.

Tratados regionales y declaraciones sobre los derechos humanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

En el Preámbulo a la Convención Americana figura una alusión a los derechos económicos y sociales, en los que se incluye, según el artículo 3, el derecho a la vida. No obstante, en el texto de la Convención no se incluyen la salud ni las condiciones de trabajo entre los derechos fundamentales tutelados en otros tratados. Sin embargo, una característica importante de la Convención Americana para la protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos es que en la misma se fija la composición de un tribunal y una comisión de derechos humanos, mediante la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Entre los poderes de la Comisión que se regulan en la convención figura el de recabar información incriminatoria de los gobiernos acusados de cometer violaciones de los derechos humanos. En la convención no se abordan directamente las cuestiones de salud y seguridad en el trabajo que afectan a las personas que trabajan en el sistema interamericano.

Carta Africana (Banjul) de Derechos Humanos y de los Pueblos

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada el 27 de junio de 1981, aporta una nueva perspectiva de los conceptos aceptados en relación con los derechos humanos proclamados en los acuerdos dedicados a los mismos. Según el análisis realizado por Alston (1984) desde una perspectiva meramente teórica, ajena a toda referencia específica a la Carta Africana, este documento constituyó un verdadero hito en el esfuerzo por ampliar el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos y por ofrecer esa protección a todas las personas en un marco flexible. Dentro de un enfoque general, en la Carta Africana se proclaman derechos a un medio ambiente limpio, derechos políticos y derechos a un desarrollo sostenido. Es de subrayarse que, en contraste con la Carta Social Europea, en la Carta Africana no se aborda la protección de las condiciones de trabajo ni la salud y seguridad en el trabajo. De forma que recuerda a la protección acordada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 4 de la Carta Africana se prohíben las violaciones de los derechos humanos que “atenten contra la vida y la integridad de las personas”. También en la misma línea de la Declaración de Derechos Humanos, en el artículo 6 de la Carta Africana se garantiza la seguridad de las personas.

Adoptando, en parte, el lenguaje de la carta constitucional de la OMS, que constituyó el punto de partida de la protección internacional de los derechos humanos a la salud, en el artículo 16 se insta a las partes contratantes a proteger el “derecho a disfrutar del máximo nivel posible de salud física y mental”. Las partes signatarias se comprometen a “tomar las medidas necesarias para proteger la salud de sus pueblos y para asegurar que reciban atención médica cuando se enfermen”.

Al igual que en muchos otros documentos internacionales dedicados a los derechos humanos, en la Carta Africana se establece un mecanismo de supervisión y aplicación, consistente en una Comisión de Derechos Humanos. Los Estados pueden investigar la violación de los derechos humanos cometidas por otros Estados, siempre que se satisfaga el requisito del agotamiento previo de las vías legales. Este procedimiento se describe detalladamente en los artículos 30 a 59.

La Carta Social Europea

En el apartado (2) de la Parte I de la Carta Social Europea, promulgada en 1965, se indica expresamente que “todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo equitativas”, y en la parte I (3) se afirma que “todos los trabajadores tienen derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo”. Estos derechos se desarrollan en el artículo 3 de la Parte II, en el que se ofrece un análisis pormenorizado del derecho a condiciones de trabajo, seguridad y salud, con el objeto de garantizar el disfrute de unas condiciones de trabajo seguras e higiénicas. No obstante, a diferencia de otros acuerdos internacionales sobre derechos humanos, en la Carta Social Europea se alude también a la conveniencia de crear unos mecanismos ejecutivos y a otras cuestiones suscitadas en torno a la aplicación y observancia de las normas de derecho internacional relativas a los derechos humanos, en el marco literal del documento. En el artículo 3.2 se insta a las Partes Contratantes a “tomar las medidas precisas para controlar la aplicación de tales reglamentos”, al tiempo que en el artículo 3.3 se les anima a “consultar, cuando proceda, a las organizaciones de empleadores y trabajadores sobre las medidas encaminadas a mejorar la seguridad e higiene del trabajo”. La trascendencia de esta rotunda disposición se refuerza en las estipulaciones relativas a los procedimientos de comunicación contenidas en los artículos 21 y 22 de la Parte IV, en los que se prevé la supervisión periódica internacional de la aplicación de la normativa.

Es de subrayarse que, aparte de esta admirable perspectiva global de la tutela de los derechos humanos en el plano internacional, especialmente por lo que respecta a la salud y seguridad en el trabajo, en la Carta Social Europea se sientan clara y decididamente las bases de las futuras tareas de aplicación de sus disposiciones. Por ejemplo, la mención de las facultades reglamentarias y de control que aparece en el artículo 3 es congruente con el sistema internacional de supervisión y aplicación por parte de los Estados signatarios y de las ONG, tanto en el marco del sistema europeo como de los respectivos ordenamientos nacionales. El concepto de consultar a empresas y trabajadores que figura en el artículo 3.3 va más allá del esquema tripartito de la OIT, como reflejo de la creciente aceptación de los comités paritarios de seguridad como cauces del respecto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos en el ámbito del empleo.

Normas de la OIT

Como se indica en la carta constitucional de la OIT, la “protección del trabajador contra las enfermedades y lesiones producidas por el trabajo” es una condición necesaria para una “paz universal y duradera”. Por consiguiente, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo es uno de los objetivos inspiradores de los convenios y recomendaciones de la OIT. Johnston (1970) escribió que “el principio subyacente es que determinadas necesidades humanas básicas se deben sustraer del ámbito de la competencia internacional, con el objeto de garantizar unos niveles mínimos de solidez y de dignidad humana”. Si bien la OIT carece de una “autoridad universal (...) para excluir a las empresas infractoras del mercado de trabajo legal”, Friedman (1969) avizora una función más relevante para la OIT: “Es posible prever que, algún día, las leyes y directrices de la OIT lograrán esta fuerza, y que el estigma de su incumplimiento producirá la exclusión del mercado de trabajo internacional”.

La OIT ha promovido también la adopción de normas sistemáticas aplicables a los problemas de seguridad que no pueden regularse en los convenios de la organización sin invadir las competencias jurisdiccionales de los Estados soberanos. Por ejemplo, los códigos de conducta promulgados por la OIT en

relación con las normas de seguridad han inspirado cierto número de leyes y reglamentos aplicables en áreas como el trabajo portuario, la transferencia de tecnología a las naciones en vías de desarrollo, el sector de la construcción y la industria pesada. Estos modelos de conducta, que a veces se incorporan, con ligeras modificaciones, a los proyectos legislativos, reflejan los principios que informan diversos Convenios de la OIT relativos a la salud y seguridad en el trabajo, como el Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932 (nº 32), el Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (nº 62), el Convenio sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (nº 77), y el Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (nº 78), el Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (nº 119), el Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (nº 120), el Convenio sobre la seguridad y salud (trabajos portuarios), 1979 (nº 152), y el Convenio sobre la seguridad y salud laboral, 1981 (nº 155). Este último convenio será posteriormente objeto de un examen en profundidad.

El Convenio 155 de la OIT: Convenio sobre la seguridad y salud de laboral y medio ambiente de trabajo 1981; sus antecedentes

Desde su creación, la OIT ha propugnado la mejora de las condiciones de trabajo. Inicialmente, el esfuerzo de la organización se centró en los accidentes y en las vías legales de reclamación de indemnizaciones por accidentes de trabajo. Esta tendencia se refleja en los primeros convenios de la OIT, como el Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932 (nº 32), el Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 (nº 62), y los Convenios sobre el examen médico de los trabajadores y sobre la protección de la maquinaria. Las normas específicas de prevención de accidentes promulgadas en estos convenios han servido de modelo a las normas de actuación incorporadas a los reglamentos de seguridad en el trabajo que actualmente rigen en muchos países. En todos estos convenios subyace el principio de que la protección contra los accidentes de trabajo es un derecho de todos los trabajadores.

En la línea de esta tradición, en el artículo 3(e) del Convenio nº 155 se afirma que el término salud, “en relación con el trabajo, comprende, no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.” Esta definición es, al mismo tiempo, amplia y engañosamente sencilla; en efecto, la misma revela la compleja interconexión existente entre la exposición a factores de riesgo en el lugar de trabajo, la forma de vida individual y los factores ambientales que influyen en los efectos de las condiciones de trabajo (Mausner y Kramer 1985). Por otra parte, éste es un concepto multidimensional, ya que, en el interés por abarcar los aspectos, tanto físicos, como mentales, de la salud y el bienestar, se reconocen implícitamente los efectos del estrés en el trabajo y otros problemas mentales.

Sin embargo, el meollo del Convenio nº 155 implica a la creación de unos mecanismos eficaces de aplicación y observancia de las demás normas de la OIT, tanto en los lugares de trabajo, como en los ámbitos regional y nacional. En efecto, en el Convenio nº 155, adoptado en la sexagésima séptima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1981, se propugna la creación, aplicación y evaluación periódica de normas de salud y seguridad en el trabajo por parte de los Estados miembros de la OIT. Por ejemplo, en el artículo 4.1 de este convenio se establece el objetivo de promover el desarrollo de una “política nacional coherente” en materia de seguridad y salud de los trabajadores. A este fin, los Estados miembros que

han ratificado el Convenio se obligan a promover la investigación, la evaluación estadística de la exposición a los peligros (del tipo de las medidas de supervisión médica) y la educación y formación de los trabajadores. En este Convenio se emplea un lenguaje genérico para el establecimiento de un marco regulador. Se exige la celebración de consultas con las empresas y organizaciones representativas antes de la concesión de exenciones; además, de conformidad con el artículo 2.3, para excluir determinadas categorías de trabajadores de la aplicación del convenio se exige la aportación de información "sobre los progresos realizados hacia una aplicación más amplia." En el Convenio nº 155 se propugna igualmente la educación de las "organizaciones representativas" y la participación de los trabajadores en la elaboración y aplicación de las normas de salud y seguridad en el trabajo, tanto en el ámbito interno, como en los planos regional, nacional e internacional.

Convenios de la OIT en los que se instituye la indemnización a los trabajadores

La OIT ha elaborado y adoptado diversos Convenios relativos a la indemnización a los trabajadores (OIT 1996a).

Entre estos documentos figuran el Convenio nº 12 sobre la indemnización a trabajadores (agricultura), 1921 (nº 12); el Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (nº 17); el Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (nº 18); el Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (nº 24); el Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (nº 25); y el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones económicas por enfermedad, 1969 (nº 130). La regulación legal de la indemnización por accidente de trabajo, bastante generalizada entre los Estados miembros de la OIT, responde a unos criterios económicos más que a un compromiso con los derechos humanos: se trata de proporcionar asistencia a los trabajadores lesionados y de superar las incertidumbres inherentes a un proceso judicial mediante un sistema de prestaciones prefijadas que se conceden por causas objetivas y en cuyo sistema se fija un límite monetario a las prestaciones acordadas a las víctimas de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales. Un ejemplo de esta tendencia legislativa es la Ley (comentada) de indemnización por accidente de trabajo promulgada en 1982 en Virginia, Estados Unidos, según la cual todo acto exigible en virtud del contrato de trabajo puede causar el derecho a recibir una indemnización. La reclamación de asistencia médica al amparo de estos sistemas independientes suele originar demoras, infravaloraciones, prestaciones deficitarias y litigios judiciales. A pesar de estas limitaciones objetivas de su eficacia, la "universalidad" de estos sistemas de protección, tanto en la legislación norteamericana, como en el derecho internacional, refleja una voluntad colectiva de desincentivar financieramente los trabajos peligrosos y de prestar apoyo económico a los trabajadores lesionados.

Mecanismos de investigación y comunicación en la OIT

Para Alstom, la OIT constituye un modelo internacional de garantías procesales que "legitima la promulgación de nuevas normas" (1984). El procedimiento aplicado por la OIT consiste en la realización de una investigación preliminar de la legislación aplicable en los Estados miembros, seguida de un acuerdo del Consejo de Administración de la OIT respecto a la inclusión de la cuestión en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo anual, y de un cuestionario que la Secretaría de la OIT remite a los Estados miembros participantes. Una vez examinado por una comisión técnica, el borrador del documento se distribuye entre los Estados miembros y entre las organizaciones representativas de trabajadores y empresas; a continuación, se elabora una versión revisada del documento, que se

somete al examen de la comisión técnica y a debate por parte de la comisión de plenos y proyectos, antes de votarse y aprobarse en la Conferencia Internacional del Trabajo. Este procedimiento facilita al máximo el intercambio de ideas y el debate entre las organizaciones destinatarias de los convenios y sus órganos rectores. Posteriormente, en este mismo capítulo, en la sección dedicada a la Organización Internacional del Trabajo, figura un examen pormenorizado del procedimiento de información aplicado por la OIT.

Este procedimiento, establecido en 1926, al constituirse la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, no ha dejado de proyectarse sobre el sistema internacional. Por ejemplo, el paradigma de la OIT informa la contemporánea Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en cuyo artículo 18 se establece, con carácter preceptivo, un procedimiento de aportación de informes a una Comisión internacional que igualmente se regula en el articulado del convenio. Asimismo, la Comisión debe examinar la totalidad de los informes exigibles en relación con las medidas de aplicación y ejecución, al final del primer año siguiente a la ratificación y, a partir de entonces, con una frecuencia mínima de una vez cada cuatro años. Otros sistemas de comunicación utilizados en la supervisión de la aplicación de los convenios de la OIT son las misiones de contacto directo (véase en Samson 1984 una excelente exposición de las tareas de mediación y conciliación realizadas por las misiones de contacto directo de la OIT); las comisiones de encuesta, que investigan casos concretos de violación flagrante de los convenios y de la carta constitucional de la OIT; y la supervisión periódica realizada mediante la presentación de informes a la Conferencia, al Consejo de Administración y al Tribunal Administrativo. Estos procedimientos informativos, aunque lentos, son de un valor incalculable y constituyen un elemento clave de un esfuerzo de mucha mayor envergadura por fomentar en la opinión pública mundial una actitud positiva hacia los problemas del trabajo.

Ruda (1994) observa que el Convenio sobre la libertad de asociación y protección del derecho de sindicación, 1948 (nº 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (nº 98), ambos de la OIT, escritas dentro de los acuerdos de Gdansk, suscritos entre el gobierno polaco y el sindicato Solidaridad. "Ni la Comisión de Expertos ni la Comisión de la Conferencia para la Aplicación de las Normas pueden imponer sanciones de orden alguno, si bien sus resoluciones se asumen en ocasiones como sanciones morales o políticas." Esta situación ha sido un factor permanente de frustración a lo largo de la historia de la Comisión, si bien la misma se enorgullece de su capacidad para influir en algunos gobiernos en determinadas circunstancias.

Organización Mundial de la Salud

La Declaración de Alma Ata de la OMS sobre la asistencia primaria

En la denominada Declaración de Alma Ata (Organización Mundial de la Salud 1978), adoptada en la Conferencia Internacional sobre Asistencia Sanitaria Primaria celebrada por la OMS y UNICEF en Alma Ata, URSS, entre el 6 y el 12 de septiembre de 1978, la OMS lanzó una campaña internacional conocida por el lema "Salud para todos 2000", que refleja un esfuerzo concertado en el plano internacional por mejorar el nivel sanitario y la prestación de los servicios de salud, en especial los de asistencia primaria, aunque sin excluir la salud y seguridad en el trabajo, en todo el mundo. Si bien en el lenguaje sencillo de la Declaración no se alude a la salud y seguridad en el trabajo, ésta se ha incorporado a la planificación estratégica; así, se ha promovido la

aplicación de los principios básicos de la protección de la salud mediante la difusión de información y el desarrollo de programas estratégicos orientados a lograr los objetivos de "Salud para todos 2000" en el marco de la Declaración.

En consonancia con el espíritu y la letra de la Constitución de la OMS, anteriormente comentada, en la Declaración de Alma-Ata se insta "la adopción de medidas urgentes por parte de todos los gobiernos, de todos cuantos trabajan en la salud y el desarrollo, y de la comunidad internacional, con el objeto de promover la salud de la población mundial". Específicamente, en el artículo 1 del documento se proclama abiertamente que "la salud ... es un derecho humano fundamental y que el logro de los mayores niveles posibles de salud constituye un objetivo social de la máxima importancia en el plano mundial ...". En el artículo 3 se dice lo siguiente: "La promoción y protección de la salud humana es esencial para un crecimiento económico sostenido y contribuye a mejorar la calidad de vida y a la paz mundial". Además, en la conferencia se sentaron las bases para el desarrollo de unas estrategias de actuación específicamente orientadas al logro de estos objetivos. Entre las medidas de aplicación práctica de los acuerdos de Alma-Ata en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo se incluye el desarrollo de los servicios de salud laboral en el marco de las estrategias nacionales e internacionales. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) es una iniciativa regional que ha asumido el Plan de Actuación de la OMS denominado "Salud para Todos 2000: Estrategias" (Organización Panamericana de la Salud 1990), en el que se incorporan las cuestiones de salud y seguridad en el trabajo en los planes de desarrollo de los centros de formación y en la formulación de los programas de protección de la salud.

Declaración de Pekín de la OMS sobre Salud Laboral para Todos, 1994

En octubre de 1994, la Segunda Reunión de Centros Colaboradores de la OMS en cuestiones de salud laboral aprobó y suscribió la Declaración sobre la Salud Laboral para Todos. La Declaración de Pekín se inserta decididamente en la filosofía de la Declaración de Alma-Ata sobre la Asistencia Primaria y de numerosos documentos de la OIT dedicados a la salud y seguridad en el trabajo. Después de recordar que 100 millones de trabajadores se lesionan y 200.000 fallecen todos los años de resultas de accidentes de trabajo, y que entre 68 y 157 millones de nuevos casos de enfermedad profesional se atribuyen a la exposición a agentes peligrosos o a las cargas de trabajo, en la Declaración de Pekín se aboga por la aplicación de "nuevos programas y estrategias a la salud laboral en todo el mundo" y se afirma que los programas de salud laboral "no constituyen una carga, sino que producen unos efectos positivos en la productividad de las empresas y de la economía nacional" y, por lo tanto, se asocian a la idea del desarrollo sostenible. En la Declaración se propugna igualmente el desarrollo de las infraestructuras, incluidos los servicios de salud laboral, con vigilancia médica y la promoción de la salud; así como una mayor vinculación de los programas de salud laboral con otras actividades de promoción de la salud laboral con los programas y actividades patrocinados por la OMS.

Comité Conjunto OIT/OMS sobre Salud y Seguridad en el Trabajo

La OMS coopera con la OIT en el marco del Comité Conjunto OIT/OMS sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, fundado en 1946. Uno de los proyectos iniciales del Comité consistió en la creación de la Comisión Internacional del Rin contra las Enfermedades de Transmisión Sexual. En el decenio de 1950, a petición de Egipto e Irán, los expertos consultores de la OIT y de la

OMS prestaron asistencia técnica en la realización de extensos estudios de salud laboral.

El Comité ha definido la salud y seguridad en el trabajo como "el logro y mantenimiento del mayor nivel de bienestar físico, mental y social de los trabajadores de todas las profesiones, la prevención de la pérdida de la salud de los trabajadores causada por las condiciones de trabajo, la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo contra los riesgos producidos por los agentes nocivos para la salud, la colocación y el mantenimiento de los trabajadores en un medio ambiente de trabajo adaptado a sus características fisiológicas y psicológicas y, en resumen, la adaptación del trabajo al hombre y de cada hombre a su trabajo".

Resumen de doctrinas y disposiciones legales relativas a los derechos humanos a la protección de la salud en el lugar de trabajo

De la ausencia de unos mecanismos legales específicamente orientados a la tutela de los derechos a la salud y seguridad en el trabajo se puede inferir la inexistencia de una doctrina legal de la protección de la vida y la salud humanas en el lugar de trabajo, salvo por las raras interpretaciones jurisprudenciales de los principales documentos que sobre los derechos humanos. Por ejemplo, en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se alude expresamente a la necesidad de proteger el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, sin mencionarse el entorno ambiental o de trabajo en que dicha protección se debe materializar. Por otra parte, la ausencia, tanto de un sistema de sanciones penales a las violaciones de los derechos humanos en general (excepto por las violaciones más graves de esos derechos, como la esclavitud, el genocidio, la segregación racial y los crímenes de guerra), como de una normativa internacional punitiva de los atentados contra la seguridad personal causados por la exposición a riesgos para la salud y seguridad en el trabajo, plantea la necesidad de estudiar posibles alternativas al sistema tradicional de tutela de los derechos, si se quiere que la protección de la salud y seguridad en el trabajo sea una realidad.

Como se ha indicado anteriormente, en numerosos documentos internacionales sobre los derechos humanos se asume el principio de que la salud y seguridad en el trabajo constituye uno de los derechos fundamentales del hombre, en especial por lo que respecta al derecho individual de la persona humana a la vida, al bienestar y a la seguridad personal. Estos derechos se han plasmado igualmente en diversos documentos internacionales no orientados específicamente a la tutela de los derechos humanos. Por lo tanto, se puede postular que, en términos globales, el derecho humano a un lugar de trabajo saludable es una norma aceptada de derecho internacional. Al mismo tiempo, empero, el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros adolece de idéntica contradicción que la normativa internacional, esto es, que la insuficiente protección de las condiciones generales de trabajo, en general, y de la salud del lugar de trabajo, en particular, suscita una serie de complicaciones derivadas de la contradicción entre, de una parte, unas políticas de prevención orientadas a grandes segmentos de una determinada población y diseñadas para reducir la propagación de la enfermedad o los efectos de la exposición a determinados peligros, y de otra parte, el sentimiento popular, que se resiste a la pérdida temporal de determinados derechos individuales a desplazarse, a realizar determinadas actividades o a dedicarse al comercio, con el objeto de proteger el derecho de las personas a la salud en el trabajo. Por lo tanto, persiste la duda respecto a la posibilidad de una aplicación coercitiva de los derechos a la salud y seguridad en el trabajo, tanto en el ámbito internacional como en cada Estado, que permita mejorar la calidad de las condiciones de

trabajo de las personas. ¿Es posible alcanzar el objetivo de tutelar estos derechos humanos en el marco del nuevo lugar de trabajo y de las normas escritas de derecho internacional?

Por consiguiente, la plasmación en normas positivas del concepto doctrinal de la tutela de la salud y la seguridad se inscribe en el marco de los derechos humanos. Por lo tanto, la revisión y aplicación de esta normativa protectora constituirá el primero de los objetivos de la protección de los derechos humanos en el próximo siglo. Como aportación al logro de este objetivo, posteriormente se examinan nuevos enfoques posibles de la solución de estos problemas.

Panorámica de los problemas de aplicación y observancia en el contexto del ordenamiento internacional

Desde la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas, los más escépticos han cuestionado la posibilidad de aplicar coercitivamente el derecho público internacional, en especial, por lo que respecta a las violaciones más graves de los derechos humanos. La prevención de tales hechos en el marco del ordenamiento internacional constituye, en el mejor de los casos, un proceso en dos fases que requiere (1) la promulgación de una normativa escrita, y (2) la adopción de medidas eficaces de aplicación y cumplimiento. Por regla general, las teorías al uso parten del supuesto de una sociedad estructurada y dotada de instituciones jurídicas y procedimientos ejecutorios tradicionales, que sirven de cauce a la imposición de sanciones y a la disuasión de los "malos agentes" que se niegan a aceptar los valores sociales y los objetivos plasmados en el ordenamiento. La aplicación y observancia de los derechos humanos en general, y de los lugares de trabajo en particular, es una tarea difícil y compleja. Cincuenta años después de la firma de la Carta de las Naciones Unidas, existe un sistema internacional efectivo que manifiesta un cierto grado de eficacia en el establecimiento de políticas en normas escritas; en cambio, se echa en falta un marco jurídico positivo para el desarrollo de unos procedimientos de aplicación y observancia. Se impone, por consiguiente, examinar las cuestiones fundamentales que se plantean. ¿Existen otros modelos de aplicación no coercitivos que permitan reforzar la protección efectiva de la seguridad y salud en el trabajo? ¿Como se pueden generar nuevos incentivos extrajurídicos para la protección de los derechos humanos internacionalmente consagrados a la salud y seguridad en el trabajo?

Las limitaciones intrínsecas del ordenamiento internacional impiden la adopción de un sistema de principios y normas de protección de la salud y seguridad en el trabajo mientras el derecho internacional no se apoye en algún mecanismo de aplicación o en unos incentivos para la observancia de las normas. Sin embargo, la aplicación de unos criterios cuantitativos no constituye la regla en la praxis internacional de la salud y seguridad en el trabajo, como se observa, por ejemplo, en el Convenio de la OIT sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad, 1986 (nº 162). En efecto, en el artículo 11.1 del Convenio se proscribió expresamente el uso de crocidolita. Empero, en el artículo 11.2 se invierte el criterio y no se establece un mecanismo formal de inspección que permita la eliminación de los peligros, más allá de las posibilidades limitadas ofrecidas a los informes institucionales. Además, la norma reguladora de las exposiciones máximas al asbesto no se ha transcrito en el Convenio nº 162, que delega en las autoridades competentes de cada país la promulgación de las normas pertinentes. Por otra parte, la propia naturaleza del sistema de información sin unos mecanismos coercitivos de aplicación y sin unos incentivos positivos a la observancia de la normativa por parte de los distintos países o de las empresas limita, en la práctica, la

aplicación de los principios y normas legales relativos a los derechos humanos (Henkin 1990). Como observa este autor, "el derecho internacional pide continuas disculpas (...) para justificar su existencia" porque carece de gobierno y de instituciones rectoras.

A pesar de la capacidad contrastada del sistema internacional para reducir las agresiones entre los estados, que se traduce en las relaciones diplomáticas y otras modalidades de acuerdo, son contados los casos en que el sistema internacional puede aplicar sanciones y castigos a los "malos agentes" del tipo de los que se imponen en el marco del derecho interno. En estas circunstancias, en los pasillos de las sedes de las Naciones Unidas y de las conferencias internacionales en que participan organizaciones no gubernamentales han resonado súplicas vehementes en favor de la implantación de un sistema de protección internacional de los derechos humanos. A falta de un cuadro de medidas coercitivas —consistentes en multas u otras sanciones— que surtan efectos, tanto punitivos, como disuasorios, se experimenta la necesidad acuciante de implantar unos dispositivos eficaces de aplicación y observancia de las normas internacionales de protección de la seguridad y salud en el trabajo. Esto hace que los modelos "interactivos" de observancia sean ideales para llenar este vacío, siempre que se apliquen en conjunción con unas políticas prácticas de aplicación de incentivos positivos a la mejora de las condiciones de trabajo en el conjunto del sistema internacional (Feitschan 1993). Se produce, por lo tanto, una necesidad inequívoca de contar con unos mecanismos de aplicación y observancia que, en palabras de K.T. Samson, ex director del área de Aplicación de Normas de la OIT, confieran al lábil e infravalorado sistema de información, "una dimensión que trascienda del diálogo".

Ahora que el sistema internacional ha desplazado la necesidad de codificación de las normas universales de protección de los derechos humanos del primer plano de la actividad internacional, muchos piensan que ha llegado el momento de dirigir la atención internacional hacia la aplicación y observancia de esas normas. Los principales exégetas (como Sigler y Murphy 1988) parten de la hipótesis de trabajo, escasamente estructurada, pero importante, de que la competencia entre organizaciones —independientemente de que se trate de las empresas o de los Estados miembros de la ONU— puede coadyuvar al logro de una protección eficaz de la salud y seguridad en el trabajo, siempre que se fomente esa competencia mediante la aplicación de incentivos positivos en vez de los tradicionales modelos de castigo y disuasión. Según Joseph Murphy, abogado y redactor de *Corporate Conduct Quarterly*, boletín especializado en los temas de la observancia, "tendemos más a inducir a las organizaciones a que se controlen y se supervisen a sí mismas".

Conclusiones

El primer medio siglo de vida de las Naciones Unidas ha dado como fruto la plasmación de las normas internacionales de protección de los derechos humanos en el campo de la salud en el lugar de trabajo en un número de importantes instrumentos clave internacionales en derechos humanos. Sin embargo, la efectividad de estos instrumentos internacionales es intrínsecamente limitada, en virtud de la ausencia —excepto por la supervisión administrativa— de unos mecanismos de ejecución y disuasión que garanticen su aplicación. Se ha producido un profundo sentimiento de frustración por causa de esta limitación de la efectividad del sistema internacional, a pesar de la acumulación de un volumen ingente de documentos e informes internacionales en numerosos organismos de la ONU, debido a que toda esta labor se traduce en escasas posibilidades de supervisión y control que excedan de la presentación de informes. Los tratados y convenios mencionados en el presente trabajo, orientados a la protección o

la aplicación de los derechos a la salud, reflejan esta frustración, a pesar de los importantes avances logrados mediante la utilización oportuna de los cauces para la elaboración de informes.

Los principales conceptos que informan los documentos internacionales consagrados a los derechos humanos responden a la filosofía de que las enfermedades relacionadas con el trabajo constituyen un resultado evitable de la industrialización, a la vez que reflejan un sentimiento internacional, escasamente estructurado, de que las personas no deben matarse ni enfermarse gravemente en el trabajo. Estos documentos —y los principios que los informan— han sido concebidos para tutelar el derecho

humano a la seguridad en el lugar de trabajo y no como modelos de perfección. Aunque en estos acuerdos se consagran los derechos humanos internacionales a la salud y seguridad en el trabajo, no se deben interpretar por ello, ni como el límite del esfuerzo por mejorar la calidad de vida de los trabajadores, ni como el mejor resultado posible desde la perspectiva de las mejoras que pueden lograrse fomentando la competencia por los incentivos positivos. Por el contrario, estas normas constituyen los niveles “máximos” de protección internacional de los derechos humanos en el lugar de trabajo y se han concebido para mejorar la calidad de vida de todos los trabajadores.

AMBITO COMUNITARIO

● ORGANIZACIONES DE AMBITO COMUNITARIO

Simon Pickvance

El protagonismo de los grupos comunitarios y del voluntariado en el campo de la salud y seguridad en el trabajo se ha incrementado sensiblemente en los últimos veinte años. Centenares de estos grupos, diseminados en más de treinta países, promueven los intereses de los trabajadores y de las personas afectadas de enfermedades profesionales, con especial atención a los individuos cuyas necesidades no se encuentran cubiertas en el lugar de trabajo por parte de los sindicatos o de los servicios estatales. La salud y seguridad en el trabajo es una de las áreas de interés de muchas otras organizaciones que defienden los derechos de los trabajadores desde unas perspectivas muchas más amplias de actuación en los campos de la salud o de la defensa de la igualdad de sexos.

A veces, estas organizaciones tienen una vida fugaz, debido, en parte, a que, de resultados de su labor, otras organizaciones mejor estructuradas hacen suyos los objetivos de aquéllas. No obstante, muchas organizaciones comunitarias y del sector voluntario llevan 10 o 20 años funcionando y adaptando sus métodos y escalas de prioridades a las necesidades cambiantes de sus usuarios y del mundo del trabajo.

Este tipo de organizaciones no constituye una novedad. Una de las más antiguas fue la Asociación de Asistencia Sanitaria de la Unión de Trabajadores de Berlín, integrada por médicos y trabajadores y dedicada a prestar asistencia médica a 10.000 trabajadores berlineses a mediados del siglo XIX. Antes del surgimiento de los sindicatos de trabajadores en ese siglo, muchas organizaciones voluntarias lucharon por reducir las horas de trabajo y por los derechos de los jóvenes trabajadores. La ausencia de indemnización por determinadas enfermedades profesionales fomentó, a mediados del decenio de 1960, la creación de organizaciones de trabajadores y familiares.

Sin embargo, la actual proliferación de grupos comunitarios y voluntarios tuvo su origen en los cambios políticos ocurridos a finales del decenio de 1960 y en el decenio siguiente. En esos años, los conflictos entre trabajadores y empresas se centraron, tanto en las condiciones de trabajo, como en la remuneración.

La nueva regulación legal de la salud y seguridad en el trabajo nació en los países industrializados por mor del creciente interés de los trabajadores y sindicatos por las cuestiones de la salud y seguridad en el lugar de trabajo y, a su vez, la promulgación de esta legislación redundó en un incremento de la conciencia pública. Si bien la promulgación de esta normativa ha hecho posible en la mayoría de los países que la salud y la seguridad sean objeto de negociación directa entre sindicatos, empresas y

gobiernos, los trabajadores y otras personas aquejadas de lesiones y enfermedades profesionales han optado con frecuencia por ejercer presión en escenarios externos a este marco de negociación tripartita, guiados por el convencimiento de que un derecho humano tan fundamental como el de la salud y la seguridad en el trabajo no es negociable.

Muchos de los grupos voluntarios creados desde entonces se han beneficiado igualmente de la evolución de los patrones culturales determinantes de la función social de la ciencia, caracterizados por la conciencia creciente de los científicos de la necesidad de que la ciencia satisfaga las necesidades sociales y de los trabajadores, y por un aumento de la cualificación científica de éstos. El nombre de algunas organizaciones refleja esta convergencia de intereses; este es el caso de la sociedad danesa Acción de Investigadores y Trabajadores (AAA), y de la Sociedad para la Investigación Participativa en Asia, con sede en India.

Puntos fuertes y débiles

Para el sector voluntario, su fuerza radica en la inmediatez de su respuesta a los problemas que se suscitan en torno a la salud y seguridad en el trabajo, en su estructura organizativa abierta, en la incorporación de los trabajadores y otras personas marginadas que sufren enfermedades y lesiones profesionales, y en la ausencia de constreñimientos institucionales a su libertad de palabra y de acción. Los problemas del sector voluntario estriban en la precariedad de sus ingresos, en la dificultad para coordinar los estilos de trabajo del personal voluntario y remunerado, y la imposibilidad de atender a las innumerables necesidades insatisfechas de los trabajadores y otras personas aquejadas de enfermedades profesionales.

Se ha mencionado anteriormente la fugacidad de muchas de estas organizaciones; en efecto, de dieciséis organizaciones de este tipo que había en el Reino Unido en 1985, diez años más tarde sólo quedaban siete. En ese mismo período de tiempo se habían creado veinticinco organizaciones, en un proceso característico de todas las organizaciones voluntarias. Su estructura interna suele ser horizontal y nutrirse de delegados y afiliados de los sindicatos y otras organizaciones, con el concurso de las personas afectadas de problemas de salud relacionados con el trabajo. Si bien las relaciones con los sindicatos, partidos políticos y organismos estatales son vitales para el éxito de su esfuerzo de transformación de las condiciones de trabajo, la mayoría de estas organizaciones han optado por una relación indirecta con esas entidades y por un esquema de financiación plural que, por regla general, se alimenta de fondos procedentes de subvenciones públicas, de los sindicatos y de organizaciones mercantiles y de beneficencia. Hay muchas más organizaciones de carácter enteramente voluntario o que distribuyen alguna

publicación entre los suscriptores, cuyas cuotas cubren exclusivamente los costes de impresión y distribución.

Actividades

Un rasgo común a las organizaciones del sector voluntario es que centran su actividad en peligros concretos (identificables con determinadas enfermedades, empresas multinacionales, sectores de empleo, grupos étnicos o sexos), centros de asesoramiento, servicios de salud en el trabajo, publicación de revistas y boletines, centros de formación e investigación, y redes supranacionales.

Algunas de las organizaciones más antiguas defienden los intereses de los pacientes de las enfermedades profesionales que se relacionan a continuación y que resumen los objetivos principales de los grupos comunitarios de todo el mundo: hipersensibilidad múltiple a los productos químicos, asbestosis, antracosis, silicosis, *karoshi* (muerte repentina causada por el exceso de trabajo), lesión por esfuerzo repetitivo, víctimas de accidentes, hipersensibilidad a la electricidad, salud laboral de la mujer, salud laboral de los negros y minorías étnicas, asbestosis (amianto), pesticidas, fibras minerales artificiales, microondas, equipos de visualización, peligros profesionales en el arte, trabajo en la construcción, Bayer, Union Carbide, Río Tinto Zinc.

Esta concentración del esfuerzo puede ser sumamente eficaz; en efecto, las publicaciones del Center for Art Hazards, de la ciudad de Nueva York, fueron modelos en su clase, y tanto en Estados Unidos, como en Japón, el Reino Unido y otros países se han desarrollado con éxito diversas campañas para llamar la atención hacia las necesidades específicas de los trabajadores migratorios pertenecientes a minorías étnicas.

Una docena de organizaciones de todo el mundo se esfuerzan por resolver los problemas sanitarios de los trabajadores pertenecientes a minorías étnicas: latinoamericanos en Estados Unidos; paquistaníes, yemeníes y bengalíes en Inglaterra; marroquíes en Francia; y trabajadores del sudeste asiático en Japón, entre otras minorías. Dada la gravedad de las lesiones y enfermedades que suelen sufrir estos trabajadores, la reivindicación inicial consiste en obtener una indemnización suficiente, lo que suele llevar aparejado el reconocimiento de su situación legal. No obstante, la reivindicación principal consiste en abrogar las prácticas discriminatorias en el empleo de los trabajadores pertenecientes a grupos étnicos minoritarios, que trabajan en unas condiciones que los miembros de la mayoría no aceptan. Es mucho lo que estos grupos han conseguido, en parte, gracias a la difusión, en sus respectivos idiomas, de mejor información relativa a la salud y seguridad y a sus derechos laborales.

Particularmente notable ha sido el éxito logrado por la organización Pesticides Action Network y sus asociaciones hermanas, especialmente en su campaña por lograr la proscripción de determinados pesticidas (la campaña contra la "docena de (productos) nocivos"). Estos problemas y la degradación sistemática del medio ambiente de trabajo y general por parte de algunas empresas multinacionales constituyen problemas espinosos, por lo que las organizaciones dedicadas a resolverlos, después de lograr numerosas victorias parciales, se han fijado nuevos objetivos.

Centros de asesoramiento

La complejidad del mundo del trabajo, la debilidad de los sindicatos en muchos países y la insuficiencia del asesoramiento formal en materia de salud y seguridad en el trabajo, han inducido la creación de centros de asesoramiento en numerosos países. Las principales redes existentes en los países anglófonos atienden decenas de miles de consultas todos los años. El funcionamiento de estas redes está, en gran medida, en función de las

necesidades expresadas por los usuarios. La tendencia contrastada en la estructura económica de las sociedades avanzadas hacia la reducción del tamaño de los lugares de trabajo, la precariedad del empleo y el incremento del trabajo no estructurado y a tiempo parcial (circunstancias que dificultan la regulación de las condiciones de trabajo) han facilitado la financiación de los centros de asesoramiento por parte de las administraciones locales y estatales. La Red Europea sobre los Riesgos en el Trabajo, integrada por trabajadores y asesores de salud y seguridad en el trabajo, ha recibido recientemente fondos de la Unión Europea. Por su parte, la red de centros de asesoramiento de Sudáfrica se ha beneficiado de los fondos para el desarrollo de la Unión Europea, mientras que los comités de salud y seguridad en el trabajo de ámbito comunitario existentes en Estados Unidos han recibido fondos del programa de Nuevas Directrices de la Administración para la Salud y Seguridad en el Trabajo de Estados Unidos.

Servicios de salud laboral

Algunos de los esfuerzos más notables del voluntariado se han centrado en la mejora de la calidad de los servicios de salud laboral. Las organizaciones integradas por personal médico y por especialistas técnicos y trabajadores han demostrado la necesidad de tales servicios y han puesto en práctica nuevos métodos de prestación de asistencia sanitaria en el trabajo. Los servicios sectoriales de salud laboral que se han creado en Dinamarca a lo largo de los últimos 15 años han recibido el apoyo decidido de la AAA, en especial por lo que respecta a la participación de los representantes de los trabajadores en la gestión de los servicios. Otros ejemplos de esta tendencia son el desarrollo de los servicios de asistencia sanitaria primaria en el Reino Unido, así como la creación, en Australia, de servicios específicamente destinados a los pacientes con trastornos en los miembros superiores relacionados con el trabajo, de resultados de la experiencia acumulada por los centros de medicina del trabajo.

Investigación

Los progresos científicos de los decenios de 1960 y 1970 han impulsado la experimentación con nuevos métodos de investigación denominados de investigación activa, investigación participativa o epidemiología informal. La concreción de las necesidades de investigación de los trabajadores y sus sindicatos ha posibilitado que un número de centros se especialicen en realizar investigaciones para aquéllos. Algunos de los centros más antiguos son la red de Centros Científicos de los Países Bajos, DIESAT, el centro de medios de salud y seguridad de los sindicatos brasileños, SPRIA (Society for Participatory Research in Asia) en India y la red de centros de la República de Sudáfrica. Las investigaciones realizadas por estas instituciones marcan la pauta de la incorporación de las aspiraciones de los trabajadores en el ámbito de la salud y sus peligros a la corriente dominante de la medicina del trabajo.

Publicaciones

Muchos grupos del sector voluntario editan diversas publicaciones, las más importantes de las cuales imprimen hasta veinte números anuales que alcanzan tiradas de millares de ejemplares y gozan de amplia difusión, no sólo entre los grupos de trabajadores a los que están dirigidas, sino también en medios oficiales y sindicales. Estas publicaciones (como el boletín *Hazards*, en el Reino Unido, y *Arbeit und Ökologie* —Trabajo y ecología— en Alemania) constituyen unas redes eficaces de comunicación en sus respectivos países. Si bien la escala de prioridades que estas publicaciones propugnan suele reflejar, en un principio, sus diferencias culturales con otras organizaciones, los sindicatos y partidos políticos asumen frecuentemente sus planteamientos. El

endurecimiento de las sanciones aplicables a los infractores de la normativa legal de salud y seguridad con resultados de lesiones o de muerte de trabajadores es una constante de la línea editorial de estas publicaciones.

Redes internacionales

La rápida mundialización de la economía ha inducido a los sindicatos a conferir mayor importancia a las secretarías sectoriales internacionales, a constituir organizaciones sindicales de ámbito regional, como la Organización para la Unidad de los Sindicatos Africanos, y a promover reuniones de los trabajadores de determinados sectores. Estas organizaciones suelen asumir los problemas de salud y seguridad, como se refleja en la Carta de Salud y Seguridad en el Trabajo promulgada por la mencionada Organización para la Unidad de los Sindicatos Africanos. En el sector voluntario, se han establecido vínculos formales entre los grupos interesados en la actividad de determinadas empresas multinacionales (con el objeto de contrastar, bien las normas de seguridad y el comportamiento en materia de salud y seguridad de las empresas estudiadas en varias partes del mundo, bien los antecedentes en materia de salud y seguridad de diversos sectores, como la producción de cacao o la fabricación de neumáticos), que han creado redes en las principales áreas de libre comercio: TLC, UE, MERCOSUR y Asia Oriental. Estas redes internacionales persiguen la armonización de las normas de protección de los trabajadores, el reconocimiento e indemnización de las lesiones y enfermedades profesionales, y la participación de los trabajadores en los sistemas de salud y seguridad en el trabajo. Una reivindicación permanente de estos grupos es la armonización de la normativa según los criterios más avanzados.

Muchas de estas redes internacionales se han desarrollado en un contexto político distinto del que albergó a las organizaciones nacidas en el decenio de 1970 y enfocan de modo diferente la asociación entre el medio ambiente de trabajo y el entorno externo al lugar de trabajo. Estas redes propugnan unos niveles superiores de protección del medio ambiente y promueven la asociación de los trabajadores de algunas empresas con las personas afectadas por la actividad de aquéllas: consumidores, poblaciones indígenas asentadas en la proximidad de las explotaciones mineras y otros residentes. El clamor internacional suscitado por el desastre de Bhopal se ha encauzado a través del Tribunal Popular Permanente para los Peligros de Origen Industrial y los Derechos Humanos, que ha formulado diversas exigencias de que se regule la actividad de las empresas multinacionales.

Existen varios criterios para evaluar la eficacia de las organizaciones voluntarias: desde la perspectiva de los servicios que prestan a los trabajadores y grupos de trabajadores o como función de su capacidad para impulsar la modificación de los métodos de trabajo y de la legislación. La formulación de políticas es un proceso múltiple, por lo que las propuestas raras veces dimanar de una sola persona u organización. No obstante, el sector voluntario ha mostrado una gran constancia en la defensa de unas reivindicaciones que se han considerado irrealizables hasta que se han convertido en aceptables.

Las siguientes son algunas de las reivindicaciones constantes de las organizaciones voluntarias y los grupos comunitarios:

- un código de ética para las empresas multinacionales;
- sanciones más severas para los daños producidos por las empresas;
- participación de los trabajadores en la prestación de servicios de salud laboral;
- reconocimiento de nuevas enfermedades profesionales, por ejemplo, para la percepción de indemnizaciones;
- prohibición del uso de pesticidas, amianto, fibras minerales artificiales, resinas epoxídicas y disolventes.

El sector voluntario está presente en la salud y seguridad en el trabajo debido al elevado coste del mantenimiento de un medio ambiente de trabajo saludable y de la oferta de unos servicios y una indemnización adecuados a las víctimas de unas condiciones de trabajo deficientes. Incluso los sistemas que ofrecen una cobertura más amplia, como los existentes en Escandinavia, adolecen de deficiencias que el voluntariado procura subsanar. Las crecientes presiones en favor de la desregulación de las materias de salud y seguridad que se ejercen en los países de larga tradición industrial en respuesta a la presión competitiva de los productores multinacionales ha originado una nueva reivindicación en favor del mantenimiento de unos niveles elevados de protección y de armonización al alza de las medidas incorporadas en las distintas legislaciones nacionales.

A pesar de que, indiscutiblemente, participan de forma significativa en las iniciativas legislativas y de regulación, estas organizaciones experimentan una justificada impaciencia por el tiempo que sus propuestas tardan en aceptarse. Su importancia seguirá creciendo allí donde los trabajadores sientan que los servicios oficiales no satisfacen sus necesidades.

DERECHO A SABER: FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES DE AMBITO COMUNITARIO

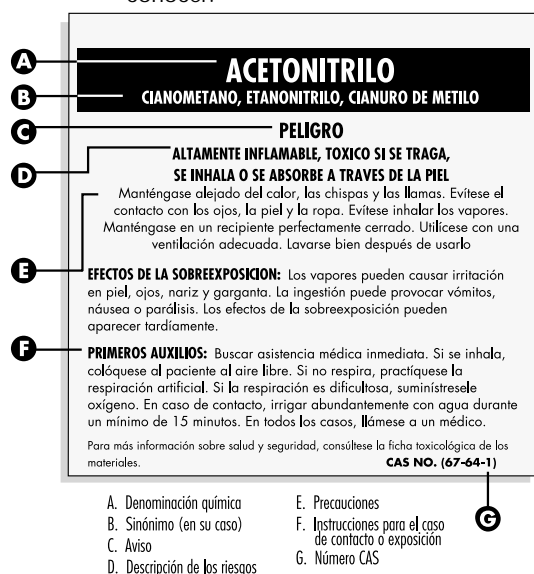
Carolyn Needleman

En el marco de la salud y seguridad en el trabajo, la expresión "derecho a conocer" hace referencia, por regla general, a los reglamentos, leyes y normas que obligan a informar a los trabajadores sobre los riesgos para la salud relacionados con su trabajo. De acuerdo con el principio del "derecho a conocer", los trabajadores que manipulan sustancias químicas potencialmente nocivas no deben permanecer ajenos a los posibles riesgos. La empresa está legalmente obligada a informarles de las características químicas de la sustancia y del daño que la misma puede ocasionar a su salud. En algunos casos, en la información se deben incluir unas instrucciones sobre el modo de evitar la exposición y sobre el tratamiento aplicable en el caso de que la exposición se produzca. Esta política contrasta profundamente con la situación imperante anteriormente y que, lamentablemente, aún prevalece en muchos lugares de trabajo, en los que los trabajadores sólo conocen los productos químicos que utilizan por el nombre comercial o mediante un código convencional, como "limpiador nº 9" y no tienen modo de saber si existe un riesgo para su salud.

Según el principio del "derecho a conocer", se advierte de los riesgos por el sistema de fijar avisos en el equipo y en los contenedores situados en el lugar de trabajo, complementado por un programa de formación en la salud y seguridad. En Estados Unidos, el cauce principal del ejercicio del "derecho a conocer" de los trabajadores es la Norma sobre comunicación de riesgos de la Administración de Salud y Seguridad en el Trabajo, promulgada en 1986. Esta norma federal obliga a etiquetar los productos químicos peligrosos en todos los lugares de trabajo del sector privado. Además, se obliga a las empresas a poner a disposición de los trabajadores un "cuadro de especificaciones de seguridad de los materiales" (MSDS) de cada producto químico etiquetado, así como a formar a los trabajadores en la correcta manipulación de los productos químicos. En la Figura 23.1 se reproduce una típica etiqueta de advertencia derecho a conocer de las utilizadas en Estados Unidos.

Es de observar que, como filosofía, la comunicación de los riesgos difiere sensiblemente del control legal directo del riesgo

Figura 23.1 • Etiqueta de advertencia sobre sustancias químicas inspirada en el derecho a conocer.



mismo. El método del etiquetado dimana de una filosofía de confianza en la responsabilidad individual, en la elección informada y en el libre juego de las fuerzas del mercado. Se supone que el trabajador informado hace lo que mejor le conviene y, bien exige unas condiciones de trabajo seguras, bien, en caso necesario, busca otro puesto de trabajo. Por el contrario, en el control legal directo de los riesgos profesionales se presume la necesidad de una intervención más directa del Estado con el objeto de compensar el desequilibrio de poder existente en la sociedad, que impide que algunos trabajadores utilicen eficazmente por sí mismos la información relativa al riesgo. Como el sistema de etiquetado implica que el trabajador informado es, en última instancia, el responsable de su propia seguridad en el trabajo, la filosofía del "derecho a conocer" es objeto de una valoración política un tanto ambigua. Por una parte, los defensores del mundo del trabajo ensalzan el concepto como una victoria que permite que los trabajadores se protejan más eficazmente. Por otra parte, este sistema puede lesionar los intereses de los trabajadores si se permite que el etiquetado reemplace o debilite la aplicación de otras normas de salud y seguridad en el trabajo. Como aseguran vivamente los activistas, el "derecho a conocer" es un punto de partida que debe complementarse con el "derecho a comprender" y el "derecho de actuar", además de con un esfuerzo permanente de prevención directa de los peligros en el trabajo.

Las organizaciones locales prestan una colaboración múltiple y valiosa al proceso de aplicación práctica de los reglamentos y leyes inspirados en el "derecho a conocer". En primer lugar, la promulgación misma de estas normas responde con frecuencia a la presión de determinados grupos de intereses, muchos de los cuales son de ámbito comunitario. Por ejemplo, los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo (COSH), de gran arraigo social, desempeñaron un papel destacado en el largo proceso regulador y contencioso que condujo a la promulgación de la Norma sobre información de riesgos en Estados Unidos. Véase en el recuadro una descripción detallada de la actividad de los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo (COSH).

Las organizaciones de ámbito comunitario local realizan también otra labor importante, consistente en ayudar a los trabajadores a ejercer efectivamente su derecho a recibir información

El movimiento COSH y el derecho a conocer

Los comités de salud y seguridad en el trabajo, surgidos de la Ley norteamericana de salud y seguridad en el trabajo de 1970, se han configurado como agrupaciones locales integradas por defensores de la salud pública, profesionales en la materia y simples activistas, que se reúnen para abordar los problemas suscitados por la presencia de sustancias tóxicas en el lugar de trabajo. Los primeros grupos COSH iniciaron su andadura en Chicago, Boston, Filadelfia y Nueva York. En el Sur, su desarrollo ha sido paralelo al de organizaciones como la denominada Carolina Bisinosis (pulmón oscuro), que agrupa a los trabajadores textiles afectados de la enfermedad bisinosis. Actualmente existen en todo el país 25 de estos comités en diversos estadios de desarrollo y financiados por diferentes vías. Numerosos COSH han tomado la decisión estratégica de trabajar con el movimiento sindical y a través del mismo, conscientes de que los trabajadores respaldados por los sindicatos son los mejor situados para promover la mejora de las condiciones de trabajo.

En los comités de salud y seguridad en el trabajo se integra un amplio espectro de organizaciones y personas procedentes de los sindicatos, del mundo de la sanidad pública y de los grupos interesados en el medio ambiente, entre los que se incluyen simples activistas de la salud y la seguridad, investigadores, abogados, médicos, profesionales de la salud pública, trabajadores sociales y otros. Los comités constituyen un foro de intercambio de puntos de vista sobre los problemas de seguridad y salud en el trabajo entre grupos de intereses que habitualmente no coordinan su actividad. En los COSH, los trabajadores tienen la posibilidad de analizar los problemas de salud y seguridad que afrontan en el taller con investigadores y médicos especialistas. Este debate permite traducir los hallazgos de la investigación médica y académica en información útil para los trabajadores.

Estos comités han desarrollado una intensa actividad política, tanto a través de los cauces tradicionales (por ejemplo, mediante campañas públicas concebidas como medios de presión), como recurriendo a métodos más pintorescos (como el de formar piquetes y desfilar portando ataúdes frente al domicilio de los dirigentes políticos contrarios al movimiento sindical. Asimismo, los comités de salud y seguridad en el trabajo han participado activamente en la lucha en favor de la promulgación de leyes locales y estatales basadas en el derecho a conocer, organizando frentes amplios integrados por organizaciones sindicales y grupos interesados por el medio ambiente y los problemas comunitarios, y movilizándolos en favor de la causa. Por ejemplo, el comité del área de Filadelfia (PHILAPOSH) organizó una campaña que coadyuvó a la promulgación del primer reglamento municipal tutelar del derecho a conocer de todo el país. En el punto culminante de la campaña, los miembros de PHILAPOSH realizaron una demostración práctica de la necesidad de información sobre riesgos abriendo un bote presurizado desprovisto de marca durante una sesión de información pública y forzando así a los ediles a refugiarse literalmente debajo de la mesa como reacción al escape de gas (oxígeno).

Las campañas locales de defensa del derecho a conocer resultaron finalmente en la promulgación de 23 leyes de protección de este derecho en el ámbito local y estatal. La normativa era tan diversa que las empresas químicas terminaron exigiendo la promulgación de una norma nacional, con el objeto de no tener que atenerse a una variedad tal de reglamentos locales. La experiencia de los comités de salud y seguridad en el trabajo constituye un ejemplo ilustrativo de cómo el esfuerzo de las organizaciones sindicales y de los grupos comunitarios se pueden coordinar en el ámbito local para influir decisivamente en la política de salud y seguridad en el trabajo.

Joel Shufro

sobre los riesgos. Por ejemplo, los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo (COSH) asesoran y ayudan a los trabajadores temerosos de sufrir represalias si recaban información sobre riesgos, promueven la lectura y observancia de las etiquetas de advertencia, y denuncian las violaciones por parte de las empresas de la normativa basada en el derecho a conocer. Esta ayuda es de especial importancia para los trabajadores reticentes a ejercitar sus derechos por causa de su bajo nivel de educación, la precariedad en el empleo o la ausencia de un sindicato que los respalde. Los Comités también ayudan a los trabajadores a interpretar la información contenida en las etiquetas y en los cuadros de especificaciones de seguridad de los materiales. Para los trabajadores con escaso nivel cultural, este tipo de ayuda es de importancia vital. La asistencia permite igualmente a los trabajadores con un nivel de educación aceptable, aunque carentes de formación técnica, comprender las especificaciones de seguridad de los materiales, generalmente redactadas en un lenguaje técnico difícil de comprender para un lector no avezado.

El "derecho a conocer" de los trabajadores no se circunscribe a la transmisión de información, sino que posee, además, una dimensión emocional. El sistema hace posible que los trabajadores descubran que sus puestos de trabajo los exponen a unos peligros de los que antes no eran conscientes. Este descubrimiento puede suscitar sentimientos, a veces, muy intensos, de desengaño, temor, indignación e impotencia. Esto ha inducido a las organizaciones de ámbito comunitario a asumir una tercera función esencial en el campo del derecho a conocer de los trabajadores, consistente en prestarles el apoyo moral necesario para afrontar las implicaciones personales de la información del riesgo. Los grupos que fomentan la autoayuda ofrecen a los trabajadores reconocimiento, la posibilidad de exteriorizar sus sentimientos, la sensación de apoyo colectivo y asesoramiento práctico. Además de los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo, existen en Estados Unidos otras organizaciones de autoayuda, como Injured Workers, red nacional de grupos de apoyo que edita un boletín y organiza sesiones de apoyo de ámbito local para quienes tramitan o se proponen reclamar indemnizaciones por accidente de trabajo; el National Center for Environmental Health Strategies, organización radicada en Nueva Jersey y dedicada a prestar ayuda a los trabajadores expuestos o afectados de hipersensibilidad múltiple a las sustancias químicas; y Asbestos Victims of America, red nacional con sede en San Francisco, que ofrece información, asesoramiento y apoyo a los trabajadores expuestos al amianto.

Un aspecto especial de la normativa basada en el derecho a conocer es la ubicación de los trabajadores que en el pasado han estado notoriamente expuestos a riesgos profesionales, y la información del grave riesgo para su salud. En Estados Unidos, este tipo de actuación se conoce como "información a los trabajadores de alto riesgo". Numerosos organismos federales y estatales de ese país, además de algunos sindicatos y grandes empresas, han elaborado programas de información de riesgos a los trabajadores. Actualmente, el organismo federal más activo en el proceso de información a los trabajadores es el Instituto Nacional para la Salud y la Seguridad en el Trabajo (NIOSH). Este organismo llevó a cabo una serie de ambiciosos programas piloto de información a los trabajadores a principios del decenio de 1980 y actualmente ha incorporado esta actividad a todas sus investigaciones epidemiológicas.

La experiencia acumulada por el NIOSH en esta actividad informativa resulta ilustrativa. En el contexto de sus programas piloto, el NIOSH elaboraba unos listados de acuerdo a un programa a trabajadores presuntamente expuestos a sustancias químicas peligrosas en una determinada planta; remitía a todos los trabajadores incluidos en las listas cartas personalizadas en las que les informaba del posible riesgo para la salud y, si era

posible y aconsejable, los inducía a someterse a controles médicos. Pronto se evidenció, no obstante, que esta actividad de comunicación no concernía exclusivamente al organismo y al trabajador afectado. En efecto, la actuación de las instituciones locales y las organizaciones de ámbito comunitario se hacía sentir en toda la actividad del organismo.

La intervención más controvertida del NIOSH tuvo lugar a principios del decenio de 1980 en Augusta, Georgia, cuando se remitieron comunicaciones a 1.385 trabajadores del sector químico que habían estado expuestos a un potente cancerígeno: la β -naftilamina. Los trabajadores afectados, en su mayoría varones afroamericanos, carecían de representación sindical, de recursos y de instrucción. Según uno de los activistas del programa, el clima social de la localidad se encontraba "sumamente crispado por la discriminación racial, la pobreza y un desconocimiento profundo de los peligros derivados de las sustancias tóxicas". El NIOSH contribuyó a la creación de un grupo de asesoramiento de ámbito comunitario, con el objeto de fomentar la participación de la sociedad local. El grupo cobró autonomía a medida de que nuevas organizaciones militantes con arraigo social y algunos activistas del mundo del trabajo se sumaron a la causa. Las demandas judiciales presentadas por algunos trabajadores contra la empresa contribuyeron a crispar aún más el entorno del programa. Algunas organizaciones locales, como la Cámara de Comercio y el Colegio Médico del condado, también se involucraron en la polémica. Muchos años más tarde, aún no se han apagado los rescoldos de los conflictos suscitados entre las organizaciones locales implicadas en aquella comunicación. Al final, el programa sirvió para informar eficazmente a los trabajadores expuestos del riesgo permanente de desarrollar cáncer de vejiga, curable en un porcentaje muy elevado de casos si se detecta a tiempo. Más de 500 trabajadores fueron sometidos a controles clínicos, seguidos, en algunos casos, de intervenciones médicas posiblemente salvadoras.

Un aspecto insólito del conflicto de Augusta ha sido la labor destacada desempeñada por los medios de comunicación social. En efecto, los medios informativos locales dieron profusa cobertura a la aplicación del programa, que fue el tema de más de 50 artículos aparecidos en los periódicos y de un documental ("Lethal Labour") que se proyectó en la televisión local. Estas informaciones llegaron a un público muy extenso y afectaron profundamente, tanto a los trabajadores notificados, como al conjunto de la colectividad, suscitando en el director de proyectos del NIOSH el comentario de que "actualmente, los medios de comunicación son los que realmente notifican". En algunos casos, conviene considerar a los periodistas locales parte integrante del concepto del derecho a conocer y asignarles una función definida en el proceso de comunicación, con el objeto de lograr una cobertura informativa más rigurosa y constructiva.

Si bien los casos mencionados en este artículo se han producido en Estados Unidos, estas mismas cuestiones se suscitan en todo el mundo. El acceso de los trabajadores a la información sobre los riesgos constituye un paso adelante en la protección de los derechos humanos fundamentales y se ha convertido en un objetivo prioritario de las organizaciones de ámbito comunitario dedicadas a promover los derechos de los trabajadores en muchos países. En las naciones que otorgan escasa protección legal a sus trabajadores o que carecen de un movimiento sindical potente, gana en importancia la labor de las organizaciones de ámbito comunitario en las cuestiones estudiadas en este artículo: propugnar la promulgación de mejores leyes basadas en el derecho a conocer (y en el derecho de actuar), ayudar a los trabajadores a utilizar mejor la información basada en el derecho a conocer, y prestar apoyo social y moral a las personas que adquieren conciencia de haber estado expuestas a riesgos profesionales.

EJEMPLOS DE AMBITO REGIONAL Y NACIONAL

● SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO: LA UNION EUROPEA

Frank B. Wright

La Unión Europea ejerce actualmente una gran influencia en la legislación y las políticas aplicables en todo el mundo en materia de salud y seguridad en el trabajo. En 1995, eran miembros de la Unión Europea Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y Suecia. Está prevista la ampliación de la Unión en los años venideros.

La Comunidad Europea, antecesora de la Unión, se creó en el decenio de 1950 en virtud de tres tratados: el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París en 1951; y los tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE), y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), suscritos en Roma en 1957. La Unión Europea se constituyó con la entrada en vigor, el 1 de enero de 1992, del Tratado de Maastricht, celebrado en 1989.

La Unión está compuesta por cuatro órganos: la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal Europeo de Justicia. Los poderes de estas instituciones dimanan de los tratados.

Estructuras

La Comisión

La Comisión es el órgano ejecutivo de la Unión, responsable de iniciar, proponer y hacer cumplir la política comunitaria. Asimismo, si un Estado miembro vulnera las obligaciones asumidas en virtud de los tratados, la Comisión puede instar actuaciones en contra del mismo ante el Tribunal Europeo de Justicia.

La Comisión está compuesta por diecisiete personas nombradas por los gobiernos de los Estados miembros para un mandato, renovable, de cuatro años. Cada Comisario desempeña una cartera y tiene a su cargo una o más Direcciones Generales, una de las cuales, la DG V, es competente en materia de empleo, relaciones laborales y asuntos sociales. Las políticas de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo se diseñan y proponen, precisamente, en esta Dirección General (DG V/F). El Comité Asesor de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo, y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo colaboran con la Comisión en las labores legislativas y de formulación de políticas de salud y seguridad.

El Comité Consultivo de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo

El Comité Consultivo, creado en 1974, está presidido por el Comisario responsable de la Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales. Componen el Comité 96 miembros permanentes, en representación del gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales de cada Estado miembro, cada uno de cuyos estamentos elige dos representantes.

La función del Comité Consultivo consiste en "prestar asistencia a la Comisión en la preparación y realización de actividades en el campo de la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el trabajo". Gracias a su estructura y a la representatividad de sus miembros, el Comité Consultivo es mucho más importante y activo de lo que su nombre indica, y ha ido adquiriendo con los años una influencia considerable en la

formulación de la política estratégica, en colaboración con el Parlamento Europeo y con el Comité Económico y Social. Específicamente, el Comité realiza las funciones siguientes dentro del marco global de sus competencias:

- intercambiar experiencias y puntos de vista en relación con la normativa vigente o prevista;
- contribuir a la formulación de unos criterios compartidos respecto a los problemas existentes en el campo de la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el trabajo; así como a la determinación de las prioridades de la Unión y a la adopción de las medidas necesarias para hacerlas efectivas;
- llamar la atención de la Comisión respecto de las áreas evidentemente necesitadas de la aportación de nuevos conocimientos y de la ejecución de unos proyectos adecuados de investigación y educación;
- establecer, dentro del marco de los programas de actuación de la Unión y en colaboración con la Comisión de Salud y Seguridad en las Minas, (i) los criterios y objetivos de la campaña contra el riesgo de accidentes de trabajo y los riesgos para la salud en el lugar de trabajo; y (ii) unos medios que permitan a las empresas y sus empleados evaluar y mejorar el nivel de protección;
- colaborar en la labor de informar a las administraciones nacionales, los sindicatos y las organizaciones empresariales sobre las medidas adoptadas por la Unión, con el objeto de recabar su cooperación y de impulsar la participación de dichas entidades en el intercambio de experiencias y en la promulgación de códigos de conducta;
- emitir dictámenes sobre las propuestas de directivas y respecto a todas las medidas que la Comisión proponga en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo.

Al margen de estas funciones, el Comité elabora una memoria anual que la Comisión distribuye en su momento entre el Consejo, el Parlamento y el Comité Económico y Social.

La Fundación de Dublín

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, con sede en Dublín, se creó en 1975 como un ente autónomo especializado de la Comunidad. La Fundación se dedica fundamentalmente a la investigación aplicada en las áreas de la política social, la aplicación de nuevas tecnologías y la protección y mejora del medio ambiente, con el objeto de identificar, abordar y prevenir la aparición de problemas en el medio ambiente de trabajo.

Agencia Europea para la Salud y la Seguridad en el Lugar de Trabajo

El Consejo de Europa ha creado recientemente la Agencia Europea para la Salud y Seguridad en el Lugar de Trabajo, que tiene su sede en Bilbao, España, y por objeto la recopilación y difusión de información en su campo de actividad. Además, la Agencia impartirá cursos de formación, proporcionará asistencia técnica y científica a la Comisión, y establecerá contactos estrechos con las entidades especializadas de ámbito nacional. La Agencia creará, asimismo, un sistema de redes destinado al intercambio de información y experiencias entre los Estados miembros.

El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo realiza una función consultiva de importancia creciente en el proceso legislativo de la Unión, gestiona, junto con el Consejo, una parte del presupuesto comunitario y

ratifica, tanto los acuerdos de asociación de la Unión Europea con los países no incorporados a la misma, como los tratados de adhesión de los nuevos Estados miembros. Además, el Parlamento Europeo es el órgano supervisor de la Unión.

El Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social es un órgano consultivo que tiene como objetivo prestar asesoramiento en diversas materias de orden social y laboral, incluida la salud y seguridad en el trabajo. Los miembros del Comité representan tres grupos: las organizaciones empresariales, la de trabajadores, y un grupo independiente, que comprende un amplio espectro de intereses profesionales, económicos y agrarios, además del movimiento de cooperativistas y de las organizaciones de consumidores.

Instrumentos jurídicos

El legislador comunitario apoya su labor en cuatro grandes instrumentos. En el artículo 189, modificado, del Tratado de la CEE se establece que "para la realización de sus tareas de conformidad con las disposiciones del presente Tratado, el Parlamento Europeo, en coordinación con el Consejo y la Comisión, promulgará reglamentos y adoptará directivas, tomará decisiones, formulará recomendaciones o emitirá dictámenes".

Reglamentos

Se establece que "los reglamentos serán de aplicación general. Serán vinculantes en su totalidad y directamente aplicables en todos los Estados miembros". Los reglamentos son directamente ejecutorios en los Estados miembros, sin necesidad de desarrollarlos en el ordenamiento interno. De hecho, los órganos legislativos no tienen competencias al respecto. Los escasos reglamentos promulgados en el campo de la salud y seguridad en el trabajo son de naturaleza administrativa.

Directivas y decisiones

Se establece que "las directivas serán vinculantes, por lo que respecta al objeto perseguido, para todos los Estados miembros a los que se dirige, si bien la elección de los métodos y modalidades será facultad discrecional de las autoridades nacionales". Las directivas son instrucciones que se cursan a los Estados miembros de que promulguen leyes orientadas al logro de un objetivo. En la práctica, las directivas se utilizan principalmente para armonizar o aproximar las legislaciones nacionales, de conformidad con el artículo 100. Esto hace que sean los medios más adecuados y utilizados en materia de salud y seguridad en el trabajo. Por lo que respecta a las decisiones, se establece que "serán vinculantes en su totalidad para los destinatarios de las mismas".

Dictámenes y recomendaciones

Aunque los dictámenes y recomendaciones carecen de fuerza vinculante, son el reflejo de unos determinados criterios políticos.

Política

A mediados del decenio de 1980, las Comunidades Europeas adoptaron la decisión de impulsar decididamente el proceso de armonización de la normativa de salud y seguridad. De las razones aducidas para explicar la creciente importancia de esta actividad, hay cuatro que destacan especialmente.

En primer lugar, se afirma que la armonización de la normativa de salud y seguridad contribuye a la integración económica, dado que las mercancías no pueden circular libremente dentro del territorio comunitario si los precios de productos similares difieren entre los Estados miembros por causa de los costes variables de salud y seguridad impuestos a las empresas. En segundo lugar, 10 millones de personas sufren todos los años

accidentes de trabajo de los que fallecen unas 8.000 personas al año (de una población activa que en 1994 ascendía a 138 millones de personas). Esta sombría estadística se salda todos los años con una factura anual de 26.000 millones de ecus abonados en indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Solo en el Reino Unido, según el *Report Enforcing Health and Safety in the Workplace*, editado por el National Audit Office, se estima que el coste anual de los accidentes para las empresas y contribuyentes asciende a 10.000 millones de libras. Se aduce que la reducción de los costes humanos, sociales y económicos de los accidentes y enfermedades profesionales que afectan a esta fuerza de trabajo, no sólo produciría un enorme ahorro de recursos financieros, sino que, además, contribuiría sustancialmente a mejorar la calidad de la vida de los ciudadanos del conjunto de la Unión. En tercer lugar, se afirma que la implantación de unos métodos de trabajo más eficientes contribuiría a mejorar la productividad, a reducir los costes de explotación y a mejorar las relaciones laborales.

Por último, se postula la conveniencia de una armonización de ámbito supranacional de las medidas de protección contra determinados riesgos, como los derivados de potentes explosiones, que basándose en el gran volumen de recursos (argumento que recuerda al primeramente mencionado antes), y, en parte, a que toda divergencia en el contenido y aplicación de esta normativa distorsionaría la competencia y repercutiría en los precios de los productos. Esta campaña se dirigió a la totalidad de la población trabajadora de la Comunidad, en especial a los sectores de alto riesgo y a la pequeña y mediana empresa.

Gran parte del impulso recibido por este programa provino de la campaña patrocinada por la Comisión, en colaboración con los doce Estados miembros por entonces de la Comunidad, en el marco del Año Europeo de la Salud y Seguridad, que se inició el 1 de marzo de 1992.

En todos los tratados fundacionales se han sentado las bases de una nueva legislación de salud y seguridad. Por ejemplo, en el Tratado de la Comunidad Económica Europea existen dos artículos (el 117 y el 118), dedicados, al menos, en parte, a promover la salud y seguridad.

La Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores

En respuesta a este reto, la Comisión elaboró en 1987 un amplio paquete de medidas, que fueron adoptadas por el Consejo el año siguiente. En este programa figuraban diversas medidas de salud y seguridad, agrupadas en los apartados de seguridad y ergonomía, salud e higiene, información y formación, iniciativas dirigidas a la pequeña y mediana empresa, y diálogo social. Esta serie de medidas se desarrollaron en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, aprobada en Estrasburgo en diciembre de 1989 por once de los doce Estados miembros (con la abstención del Reino Unido).

En la Carta Social, adoptada en diciembre de 1989, figuran doce categorías de "derechos sociales fundamentales", varios de los cuales revisten especial importancia en este contexto:

- *Mejora de las condiciones de vida y de trabajo.* Es preciso mejorar las condiciones de trabajo, particularmente por lo que respecta a la limitación de las horas de trabajo, con especial atención a los trabajadores eventuales, a los contratados a tiempo parcial, etcétera.
- *Protección social.* Los trabajadores, incluidos los desempleados, tienen derecho a una protección social adecuada y a las prestaciones de la seguridad social.
- *Información, consulta y participación de los trabajadores.* Estos derechos son especialmente aplicables en las empresas multinacionales,

en particular, en los procesos de reestructuración, reducción de plantillas e implantación de nuevas tecnologías.

- *Protección de la salud y seguridad en el lugar de trabajo.*
- *Protección de los niños y adolescentes.* La edad mínima de admisión al trabajo no debe ser inferior a la edad de finalización de la enseñanza obligatoria, y en ningún caso ha de ser inferior a 15 años. Asimismo, se debe limitar la jornada laboral de los menores de 18 años, que, como norma, no deben realizar trabajo nocturno.
- *Personas mayores.* Se debe garantizar a los trabajadores unos ingresos que les permitan disfrutar de un nivel de vida decoroso a la jubilación. Los demás han de disfrutar de unos medios suficientes y de una asistencia médica y social adecuada.
- *Discapacitados.* Se debe prestar a los discapacitados una ayuda complementaria que permita su integración social y profesional.

Se reconoce a los Estados miembros, en el marco de su ordenamiento interno, las competencias necesarias para garantizar los derechos reconocidos en la Carta y para adoptar las medidas precisas al efecto; asimismo, se recaba de la Comisión que formule propuestas en las áreas de su competencia.

Desde 1989, se ha puesto de relieve que la Carta Social cuenta con un extenso apoyo dentro de la Comunidad. Es indudable que los Estados miembros tienen interés en demostrar que los trabajadores, los niños y los jubilados pueden beneficiarse de la Comunidad tanto como los directivos y accionistas de las empresas.

La directiva marco de 1989

Los principios que informan el programa de salud y seguridad de la Comisión se plasmaron en otra "Directiva Marco" (89/391 CEE) sobre la introducción de medidas de mejora de la salud y seguridad en el trabajo. El nuevo texto constituye un paso adelante respecto de los criterios sustentados en una "Directiva Marco" anterior, de 1980. En concreto, en la Directiva de 1989, al tiempo que se recoge y se reafirma el concepto de la "autoevaluación", se establece una serie de obligaciones básicas, en especial para las empresas. Además, en el articulado de la Directiva de 1989 se incorpora expresamente el mandato de promover el "diálogo social" en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo, y se establecen importantes obligaciones de información, consulta y participación de los trabajadores y sus representantes en el lugar de trabajo. En la Directiva de 1989 se fijaba el 31 de diciembre de 1992 como fecha límite para su aplicación.

En esta Directiva se reafirman diversos principios generales relativos, en particular, a la prevención de los riesgos profesionales, la protección de la salud y seguridad, y la información, consulta y formación de los trabajadores y sus representantes; así como los principios informativos de la aplicación de esas medidas. Este documento constituyó un primer paso en el desarrollo global de las directivas de armonización técnica concebidas para culminar el mercado interior. Asimismo, en la Directiva de 1989 se recogieron las disposiciones de la Directiva Marco de 1980 sobre los riesgos derivados del uso de agentes químicos, físicos y biológicos en el trabajo. La Directiva es concomitante con el Convenio de la OIT sobre seguridad laboral y salud, 1981 (nº 155) y con la correlativa Recomendación (nº 161).

Los objetivos globales de la Directiva de 1989 se pueden resumir como sigue:

- humanización del medio ambiente de trabajo;
- prevención de accidentes y protección de la salud en el lugar de trabajo;

- promoción de la información, el diálogo y la participación equilibrada en la salud y seguridad, mediante la aplicación de procedimientos e instrumentos;
- promoción, en todo el ámbito de la Comunidad, del desarrollo armónico de la actividad económica, de un crecimiento continuo y equilibrado y de la elevación acelerada de los niveles de vida;
- promoción de la colaboración creciente de los trabajadores y la dirección en las iniciativas y toma de decisiones;
- implantación de idéntico nivel de protección de la salud de los trabajadores de todas las empresas, incluida la pequeña y mediana empresa; y cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acta Unica Europea en relación con el mercado único;
- reemplazo gradual de la legislación nacional por la comunitaria.

En esta norma se imponen a las empresas obligaciones generales de vigilancia; de adopción de medidas directamente encaminadas a garantizar la salud y seguridad; de planificación estratégica de la prevención de riesgos para la salud y seguridad; de formación y orientación de la plantilla; de información, consulta y participación de los trabajadores; y de registro e información.

En la Directiva se establecen garantías análogas para la pequeña y mediana empresa. Así, se dispone que se debe tomar en consideración la dimensión de un establecimiento o empresa en la determinación del volumen de recursos destinables al sistema de prevención y protección. Esta circunstancia se debe tener igualmente en cuenta en la imposición de obligaciones en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores. Además, en la Directiva se autoriza la aplicación de unos criterios variables en función de la dimensión de la empresa por lo que respecta a la documentación exigible. Por último, en relación con el deber de información, se dice que en las normas nacionales "se pueden tomar en consideración, entre otras circunstancias, la dimensión del establecimiento o de la empresa".

Se han promulgado diversas directivas específicas en el marco de la Directiva de 1989. En estas directivas "hijas" se regulan, especialmente, los niveles mínimos de salud y seguridad en el lugar de trabajo, el uso de las herramientas de trabajo y del equipo de protección personal de los trabajadores, la manipulación de cargas y el trabajo con equipo de pantallas de visualización.

Se han adoptado igualmente las Directivas siguientes:

- Directiva 93/103/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca.
- Directiva 93/88/CEE del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por la que se modifica la Directiva 90/679/CEE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.
- Directiva 92/104/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas.
- Directiva 92/91/CEE del Consejo, de 3 de noviembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas por sondeos.
- Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada que haya dado a luz o en periodo de lactancia.

- Directiva 92/58/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y de la salud en el trabajo.
- Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles.
- Directiva 92/29/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para promover una mejor asistencia médica a bordo de los buques.
- Directiva 90/219/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados.

Desde la firma del Tratado de Maastricht se han promulgado diversas normas, concretamente, una recomendación relativa a un protocolo europeo de enfermedades profesionales, una directiva relativa al amianto, una directiva relativa a las señalizaciones de salud y seguridad en el trabajo, una directiva sobre la asistencia médica a bordo de los buques, directivas relativas a la protección de la salud y seguridad en las industrias extractivas, y una directiva relativa a la mejora de las condiciones de desplazamiento de los trabajadores afectados de discapacidades motrices.

El Mercado Unico

El artículo 100 del Tratado de la Unión Europea ha recibido una nueva redacción. En el nuevo texto se establece la obligación de consultar al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social en todos los casos y no únicamente cuando la aplicación de una directiva implique la modificación de la normativa legal vigente en uno o más Estados miembros.

● LEGISLACION TUTELAR DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES EN CHINA

Su Zhi

La seguridad y salud en el trabajo constituye uno de los aspectos más relevantes de las disposiciones contenidas en la Ley de Trabajo, promulgada en julio de 1994. En el marco del esfuerzo por promover la incorporación de las empresas al sistema de mercado, sin descuidar la protección de los derechos de los trabajadores, se ha otorgado prioridad en el programa de gobierno a la reforma en profundidad del sistema de contratos de trabajo, de las escalas salariales y del régimen de la seguridad social. La aportación de una cobertura de bienestar común a todos los trabajadores, independientemente del régimen de propiedad de la empresa, es uno de los objetivos perseguidos, que comprenden igualmente la cobertura del desempleo, los sistemas de pensiones de jubilación, y el seguro de indemnización por enfermedades y lesiones profesionales. En la mencionada Ley de Trabajo se establece la obligación de las empresas de abonar contribuciones a la seguridad social para sus trabajadores. Algunas de las medidas legislativas previstas en el marco de la Ley de Trabajo, como la Ley de prevención y control de las enfermedades profesionales, han sido objeto de una atención especial, en un esfuerzo por regular la actividad y definir las responsabilidades de las empresas en la prevención de los riesgos profesionales, al tiempo que se reconocen a los trabajadores nuevos derechos en la protección de su salud.

Figura 23.2 • Organización estatal y división de funciones en la salud y seguridad en el trabajo.



Cooperazione degli organismi ufficiali con la Federazione dei Sindacati della Cina nella formulazione delle politiche e nell'applicazione delle leggi

I ministeri della Salute Pubblica e del Lavoro hanno lavorato a lungo con la Federazione dei Sindacati della Cina nella formulazione delle politiche e nella realizzazione di attività importanti, risultato di sforzi congiunti.

La attuale divisione delle funzioni tra il Ministero della Salute Pubblica e il ministero del Lavoro in materia di salute e sicurezza sul lavoro è la seguente:

- Dalla prospettiva della prevenzione medica, il Ministero della Salute Pubblica è competente in materia di igiene industriale e salute lavorativa, esercitando queste competenze mediante un sistema nazionale di ispezione sanitaria.
- Le funzioni del ministero del Lavoro consistono nella pianificazione del controllo dei rischi professionali e nella organizzazione del lavoro, così come nella supervisione della salute e sicurezza sul lavoro e nella gestione dell'ispezione nazionale del lavoro (Figura 23.2) (Ministero della Salute Pubblica e ministero del Lavoro).

È difficile tracciare una linea divisoria tra le competenze dei ministeri della Salute Pubblica e del Lavoro. Si spera che, in futuro, la cooperazione si concentri nel migliorare l'applicazione delle norme di salute e sicurezza sul lavoro.

La Federazione dei Sindacati della Cina si è venuta implicando in modo crescente nella difesa dei diritti dei lavoratori. Una delle principali attività della centrale sindacale è la creazione di sezioni sindacali nelle imprese di capitale straniero. Attualmente, solo il 12% di queste imprese ha una presenza sindacale.

● ESTUDIO DE CASO: NORMAS DE EXPOSICION RUSAS

Nikolai F. Izmerov

Comparación entre los Criterios Básicos de las Concentraciones Máximas Admisibles (MAC) y los Valores Límite Umbral (TLVs)

El rápido desarrollo de la química y el uso generalizado de los productos químicos han impulsado la realización de estudios toxicológicos y de evaluación de riesgos en relación con los efectos

combinados y a largo plazo de las sustancias químicas. Los higienistas industriales de muchos países del mundo trabajan en la elaboración de normas aplicables al uso de productos químicos en el medio ambiente de trabajo. Diversas organizaciones internacionales y regionales, como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, y la Unión Europea.

Es mucho lo que los científicos rusos y norteamericanos han logrado en este campo. En 1922, se realizó en Rusia un estudio destinado a la elaboración de normas sobre la presencia de agentes químicos en la atmósfera de lugares de trabajo cerrados, a partir del cual se fijó el valor de la concentración máxima admisible (MAC) de gases conteniendo azufre. En 1930, sólo se habían fijado 12 valores MAC, cifra que en 1960 se había elevado a 181.

La Conferencia Americana de Higienistas Industriales del Gobierno (ACGIH) inició su andadura en 1938, y en 1946 publicó la primera lista de los Valores Límite Umbral (TLVs) correspondientes a 144 sustancias. Los TLVs solamente son interpretados y utilizados por especialistas en este campo. Si un TLV ha sido incluido en las normas de seguridad (las llamadas normas de consenso nacional), las normas federales lo hacen legal.

Hasta el momento, se han establecido en Rusia los valores de 1.500 concentraciones tolerables máximas. Por su parte, en Estados Unidos se han adoptado más de 550 TLVs de sustancias químicas.

Los análisis de las normas de salud laboral realizados entre 1980 y 1981 permitieron detectar diferencias en 220 sustancias químicas relacionadas en la lista de concentraciones máximas admisibles, MAC (Rusia) y en la relación de TLVs (Estados Unidos). En efecto, se detectaron entre dos y cinco tipos de diferencias en 48 sustancias (22 %), en otras 42 sustancias se descubrieron de cinco a diez clases de diferencias, y en otras 69 sustancias (31 %) se observaron más de diez tipos de diferencias. Además, el diez por ciento de los TLVs recomendados tenían unos valores cincuenta veces más elevados que las concentraciones tolerables máximas fijadas para las mismas sustancias. A su vez, las concentraciones tolerables máximas de 16 sustancias eran mayores que los correlativos TLVs.

Las mayores divergencias entre ambas normas se produjeron entre los hidrocarburos clorados. El análisis de la lista de TLVs aprobada en el período 1989-1990 reveló la existencia de una tendencia hacia la reducción de los TLVs inicialmente recomendados en comparación con las concentraciones tolerables máximas de hidrocarburos clorados y algunos disolventes. En cambio, las divergencias entre los TLVs y las MAC de la mayoría de los aerosoles metálicos, y de los metaloides y sus compuestos, eran insignificantes. Igualmente menores eran las diferencias en cuanto a los gases irritantes. Los TLVs correspondientes al plomo, manganeso y el teluro se distanciaban 15, 16 y 10 veces, respectivamente, de los correlativos valores de las MAC. Las mayores divergencias se registraron en los respectivos valores del aldehído acético y el formaldehído: 36 y 6 veces, respectivamente. En términos generales, los valores de las MAC en Rusia son inferiores a los TLVs vigentes en Estados Unidos.

Estas divergencias son una función, tanto de los principios aplicados en el desarrollo de las normas de salud laboral en ambos países, como del modo de aplicación de estas normas a la protección de la salud de los trabajadores.

Un MAC es la medida de salud laboral utilizada en Rusia para indicar una concentración de una sustancia nociva en la atmósfera de un lugar de trabajo que no provoca, durante una jornada de trabajo de ocho horas diarias (o de cualquier otra duración que no exceda de 41 horas a la semana) durante la

vida laboral de una persona, ninguna enfermedad o alteración de su estado de salud detectable aplicando los métodos conocidos, bien durante la vida laboral, bien durante la vida posterior, de la generación actual y de la siguiente. Por tanto, en la definición de la concentración máxima admisible (MAC) se excluye cualquier efecto adverso en el trabajador o en su progenie. La concentración tolerable máxima constituye una concentración segura.

Un TLV es el nivel de concentración (en aire) de una sustancia al que *la mayoría* de los trabajadores pueden exponerse diariamente sin sufrir efectos nocivos. La ACGIH establece y revisa anualmente estos valores, que constituyen concentraciones ponderadas en el tiempo, sobre la base de una jornada laboral de siete a ocho horas y de una semana laboral de 40 horas. El valor fijado para la mayoría de los materiales se puede rebasar dentro de unos ciertos límites, siempre que, durante la jornada laboral (o, en algunos casos, durante la semana laboral), se establezcan unos períodos compensatorios en los que la exposición sea inferior al valor fijado. Respecto a determinados materiales (principalmente, los que provocan una reacción rápida), el límite constituye una concentración máxima (esto es, una concentración tolerable máxima) que no se debe rebasar. Según la ACGIH, los TLV deben utilizarse como pautas en el control de los riesgos para la salud y no se pueden interpretar, ni como unas líneas sutiles de separación entre las concentraciones seguras y las peligrosas, ni como un índice ponderado de toxicidad.

Aunque en la definición del TLV subyace también el principio de la inadmisibilidad de los efectos nocivos, esta exclusión no abarca la totalidad de la población trabajadora, aceptándose que un pequeño porcentaje de trabajadores pueden experimentar problemas de salud o, incluso, contraer patologías profesionales. Por tanto, los TLVs no constituyen unos valores seguros para todos los trabajadores.

Según los expertos de la OIT y de la OMS, estas divergencias son una función de la distinta valoración científica de cierto número de factores correlacionados, entre los que se incluye la definición de los efectos adversos sobre la salud. Por consiguiente, la divergencia inicial entre los sistemas de control de los riesgos de origen químico conduce a la adopción de unos conceptos metodológicos distintos, cuyos aspectos básicos se exponen posteriormente.

Tabla 23.1 • Comparación de algunos de los fundamentos conceptuales de las normas rusas y norteamericanas.

Rusia (Concentración máxima admisible)	Estados Unidos (Valor límite umbral)
Fijación de umbrales para toda clase de efectos adversos. Se valora la variación de los factores específicos e inespecíficos relativos a los criterios de determinación de la nocividad de los efectos.	No se fija un umbral para los mutágenos ni para algunos cancerígenos. Se evalúa la variación de los factores específicos y no específicos en función de las relaciones "dosis-efecto" y "dosis-respuesta".
Prioridad de los criterios médicos y biológicos sobre los factores tecnológicos y económicos.	Prevalen los criterios tecnológicos y biológicos.
Evaluación toxicológica e interpretación de las normas a largo plazo, previas a la comercialización de los productos químicos.	Fijación de normas con criterios retrospectivos

En la Tabla 23.1 se contrastan los principios básicos que inspiran la fijación de las normas de salud laboral en Rusia con los aplicados en Estados Unidos. Especial importancia reviste el concepto teórico del valor umbral, en el que reside la principal discrepancia entre los especialistas rusos y norteamericanos y que explica la adopción de criterios diferentes en la fijación de las normas. En Rusia se acepta la existencia de un umbral respecto a todo tipo de efectos peligrosos de las sustancias químicas.

Sin embargo, la aceptación de un umbral respecto a determinados efectos supone distinguir entre los efectos lesivos y no lesivos de las sustancias químicas. Por consiguiente, el umbral establecido en Rusia respecto de los efectos nocivos es la concentración (dosis) mínima de una sustancia química que produce unos cambios en exceso de los límites de las reacciones de adaptación fisiológica o que provoca patologías latentes (temporalmente compensadas). Además, se aplican diversos criterios estadísticos, metabólicos y tóxico-cinéticos a los efectos adversos de las sustancias químicas, con el objeto de distinguir entre los procesos de adaptación fisiológica y los de compensación patológica. En Estados Unidos se ha recomendado el uso de los cambios patomorfológicos y de los síntomas narcóticos de deficiencias antiguas, con el objeto de distinguir entre los efectos lesivos y los otros. Esto significa que en Rusia se han adoptado unos métodos de evaluación de la toxicidad más sensibles que en Estados Unidos, lo que explica que los niveles de las concentraciones tolerables máximas sean, en general, inferiores a los TLVs. Cuando los métodos de detección de los efectos lesivos son parecidos o prácticamente coincidentes, como en el caso de los gases irritantes, las normas no difieren sensiblemente entre sí.

La evolución de la toxicología ha impulsado la aplicación de nuevos métodos de detección de los cambios menores producidos en los tejidos, consistentes en la inducción de enzimas en el tejido hepático reticular endoplásmico liso y la hipertrofia reversible del hígado. Estos cambios pueden aparecer después de la exposición a bajas concentraciones de muchas sustancias químicas. Para algunos investigadores, se trata de reacciones de adaptación, mientras que otros las interpretan como deficiencias incipientes. Una de las operaciones más difíciles de la toxicología actual es la obtención de datos que permitan establecer si las perturbaciones enzimáticas, los desórdenes del sistema nervioso y las modificaciones de los comportamientos reactivos son el resultado del deterioro de las funciones fisiológicas. Esto posibilitaría la predicción de las deficiencias más graves o irreversibles en los casos de exposición de larga duración a sustancias peligrosas.

Se hace especial hincapié en las diferencias entre los métodos de sensibilidad aplicados en la determinación de las MAC y los

TLVs. Se ha podido determinar que los métodos sumamente sensibles, basados en los reflejos condicionados, que se aplican en Rusia al estudio del sistema nervioso constituyen la causa principal de las diferencias existentes entre las MAC y los TLVs. Sin embargo, no es obligatorio aplicar este método en el proceso de normalización de la salud laboral. En efecto, en la elaboración de una norma de higiene se suelen utilizar numerosos métodos de distintos niveles de sensibilidad.

Gran parte de los estudios que se realizan en Estados Unidos en relación con la fijación de límites de exposición tienen por finalidad el examen de la transformación de los compuestos de origen industrial en el organismo humano (vías de exposición, circulación, metabolismo, eliminación, etc.). Los métodos de análisis clínico utilizados para determinar los valores de TLVs y las MAC provocan igualmente divergencias por causa de los diferentes grados de selectividad, precisión y sensibilidad. Un factor importante que la Administración de Salud y Seguridad en el Trabajo (por OSHA) suele tomar en consideración en el proceso de normalización en Estados Unidos es la "asequibilidad técnica" de una norma en un determinado sector. Por consiguiente, algunas normas se adoptan sobre la base de las concentraciones mínimas actualmente existentes.

En Rusia, los niveles de concentración tolerable máxima se adoptan en función de las características médicas y biológicas prevalentes, al tiempo que la viabilidad tecnológica prácticamente no se toma en consideración. Esta es, en parte, la causa de que el valor de la concentración tolerable máxima sea inferior respecto de algunas sustancias químicas.

En Rusia se realizan estudios toxicológicos para determinar los valores de las concentraciones tolerables máximas antes de autorizarse el uso industrial de una sustancia. Durante la síntesis química de una sustancia se establece un límite provisional de la exposición tolerable. El valor de la concentración tolerable máxima se determina experimentando con animales en la fase de diseño del proceso industrial. Este valor se corrige después de evaluadas las condiciones de trabajo y el estado de salud de los trabajadores una vez que la sustancia se ha utilizado en la industria. En Rusia, la mayoría de los niveles seguros de exposición se recomiendan después de experimentar con animales.

En Estados Unidos, la norma definitiva se establece con posterioridad a la introducción de una sustancia química en la industria. Debido a que los niveles admisibles de exposición se basan en la evaluación del estado de salud. Mientras subsistan las diferencias de criterio entre los TLVs y las concentraciones tolerables máximas, no es previsible que estas normas se aproximen en un futuro cercano. Sin embargo, la tendencia observada a la reducción de algunos TLVs permite concluir que esta convergencia no es tan improbable como parece.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

● COOPERACION INTERNACIONAL EN LA SALUD LABORAL: FUNCION DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Georges H. Coppée

La función de las organizaciones internacionales consiste, fundamentalmente, en servir de marco estructurado a la cooperación internacional. A lo largo de la historia, los hombres han intercambiado información y experiencia de muchas formas. La cooperación entre naciones, científicos y estamentos profesionales

se ha desarrollado gradualmente en el tiempo y, a principios del siglo XX, era evidente que algunas cuestiones sólo podían abordarse colectivamente.

Por regla general, se suele distinguir entre las organizaciones internacionales "intergubernamentales" y las "no gubernamentales". Entre las organizaciones intergubernamentales (OIG) se cuentan las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, además de muchas otras organizaciones, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de la Unidad Africana (OUA), la Organización de Estados Americanos (OEA) y de los entes regionales del tipo de la Unión Europea (antes, Comunidades Europeas), MERCOSUR

(*Mercado Común del Sur*), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), concertado entre Canadá, Estados Unidos y México.

Algunas organizaciones internacionales no gubernamentales, como la Comisión Internacional de Medicina del Trabajo (CIMT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), se ocupan de todas las facetas de la salud y seguridad en el trabajo. Muchas otras organizaciones internacionales no gubernamentales abordan las cuestiones de salud y seguridad en el trabajo en el marco de su actividad global. Este es el caso de las organizaciones empresariales y sindicales, y de varias asociaciones profesionales internacionales. Algunas organizaciones no gubernamentales, como la Organización Internacional de Normalización (ISO), realizan funciones de normalización, y muchas otras organizaciones no gubernamentales centran su labor en áreas específicas o en determinados sectores de la actividad económica.

Muchas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales se interesan por los aspectos técnicos, médicos, sociales y jurídicos de la salud y seguridad en el trabajo, en los que intervienen diversas profesiones y disciplinas y participan distintos grupos sociales. Existe una vasta red de organizaciones cuyos medios y conocimientos se pueden utilizar para promover el intercambio de información y experiencias entre las naciones.

Objetivos de las organizaciones intergubernamentales

Una de las principales funciones de las organizaciones internacionales es traducir los valores generalmente aceptados en derechos y obligaciones. La Carta de las Naciones Unidas (Naciones Unidas 1994) constituye un ejemplo ilustrativo de cuál debe ser la función de una organización internacional en el sistema de la ONU, que no es otra que "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reiteran los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y se reconoce el derecho de todos a unas condiciones de trabajo saludables y seguras.

Los objetivos de las organizaciones internacionales se plasman en su carta fundacional, estatutos, constitución o sus textos fundamentales. Por ejemplo, en la constitución de la Organización Mundial de la Salud (1978) se proclama que el objetivo de la organización es que "todos logren el máximo nivel posible de salud". Según el Preámbulo de la constitución de la OIT (véanse posteriormente y OIT 1992), una de las tareas asignadas a la organización es la protección de los trabajadores contra las lesiones y enfermedades de origen profesional. En la Declaración de Objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada en la vigésima sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia en 1944, se proclama la obligación de la OIT de promover entre las naciones del mundo la ejecución de programas que hagan efectiva una "protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores de todas las profesiones".

La comunidad internacional reconoce la interdependencia de las naciones en algunas cuestiones, y una de las funciones principales de las organizaciones intergubernamentales consiste en abordar esas cuestiones. En el Preámbulo de la Constitución de la OIT, adoptada en 1919, se reconoce que "la negativa de cualquier nación a implantar unas condiciones de trabajo humanas constituye un obstáculo para otras naciones deseosas de mejorar las condiciones propias" y se afirma que "una paz universal y

duradera sólo es posible si se basa en la justicia social". En la Declaración de Filadelfia de la OIT se asegura que "la pobreza en cualquier parte es un peligro para la prosperidad en todas partes". Por su parte, en la Constitución de la OMS se establece que "un desarrollo desigual entre las naciones en la promoción de la salud y el control de las enfermedades, en especial de las contagiosas, constituye un peligro para todos" y que "los logros de cualquier Estado en la promoción y protección de la salud son importantes para todos". La función de las organizaciones internacionales consiste en garantizar la continuidad y lograr la estabilidad en el tiempo con vistas a esos objetivos de política a largo plazo, al tiempo que en el ámbito nacional suele prevalecer la planificación a corto y medio plazo, por causa de las condiciones socioeconómicas y de las circunstancias políticas.

Toda organización internacional tiene un mandato conferido por sus miembros, y aborda sus objetivos específicos en materias como la salud y seguridad en el trabajo en el marco de ese mandato. Las organizaciones intergubernamentales tienen como rasgos comunes la función de fijar pautas, formular recomendaciones y elaborar normas. Los instrumentos internacionales forjados en el marco de las Naciones Unidas que se pueden aplicar en el ámbito nacional se pueden dividir en dos categorías. De una parte, están los instrumentos no vinculantes, consistentes en recomendaciones y resoluciones que pueden servir de base a la normativa legal interna. Los instrumentos vinculantes, por su parte, obligan a adaptar el ordenamiento legal interno y su praxis a los acuerdos adoptados en el ámbito internacional. La mayoría de los instrumentos vinculantes consisten en convenios internacionales, que precisan de un acto de ratificación, aprobación o adhesión, en virtud del cual cada Estado conviene en obligarse por las disposiciones del convenio.

Las organizaciones internacionales son un foro para la discusión y adopción de políticas y estrategias comunes en una gran variedad de campos, incluido el de la salud y seguridad en el trabajo. Los países utilizan estos foros para contrastar principios y criterios e intercambiar información y experiencias, debatir y proponer soluciones, y acordar las modalidades de cooperación en el esfuerzo por alcanzar unos objetivos, con el objeto de concertar acuerdos, tratados y convenios internacionales en los que se plasme el consenso entre las partes respecto a lo que se debe y no se debe hacer.

Una de las ventajas de las organizaciones internacionales es que aportan a los contactos internacionales un foro estructurado que se rige por unos procedimientos y reglas fijados por los miembros y que permite, simultáneamente, una multitud de contactos, tanto diplomáticos, como informales, de un ámbito mucho mayor del que se puede alcanzar en el marco de un solo país. Este foro permite a diversos estamentos y países que tienen problemas comunes unificar criterios y mejorar sus estrategias. Desde una perspectiva internacional, se facilita la adopción de unos criterios objetivos respecto a problemas específicos vinculados a los sistemas institucionales nacionales o a unas condiciones históricas concretas. En estos foros, los agentes sociales que, quizás sean incapaces de dialogar en el escenario nacional, se sientan a la misma mesa. Así se renueva el diálogo y pueden surgir posibilidades de alcanzar acuerdos que habrían resultado imposibles en el ámbito nacional. Los grupos de presión pueden actuar como catalizadores del proceso de consenso sin necesidad de utilizar tácticas agresivas. En las conferencias internacionales, no sólo se intercambia información y experiencias, sino que se facilita a diversos grupos la oportunidad de explorar el nivel de aceptabilidad mundial de sus principios, ideas y políticas.

En la práctica, las organizaciones internacionales realizan una extensa gama de actividades de intercambio de información; transmisión de conocimientos; unificación de conceptos y terminología; negociación de acuerdos; códigos de práctica y de

conducta; y promoción y coordinación de la investigación. La mayoría de las organizaciones internacionales llevan a cabo un gran número de actividades y programas diseñados para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos previstos en su carta constitucional, incluida la cooperación técnica. Estas organizaciones se valen de una serie de medios de actuación, como informes y estudios, reuniones de expertos, seminarios, cursillos, simposios, conferencias, servicios de asesoramiento técnico, intercambio de información; y actúan como centros de distribución de la información. Con el tiempo, los objetivos básicos de las organizaciones internacionales se han ampliado y se han hecho más específicos en virtud de los programas y acuerdos adoptados por los miembros en las asambleas generales, como la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT y la Asamblea Mundial de la Salud, de la OMS.

Las Naciones Unidas y sus agencias especializadas

En el sistema de las Naciones Unidas existen dos agencias especializadas que tienen un interés directo en la seguridad e higiene en el trabajo globalmente consideradas: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Entre las agencias especializadas de las Naciones Unidas destaca la Organización Internacional del Trabajo por su estructura tripartita, ya que está constituida por representantes de los gobiernos y de las organizaciones sindicales y de empresarios. Otro rasgo distintivo de la OIT es su función de promulgación de normas, puesto que la Organización Mundial del Trabajo adopta Convenios y Recomendaciones internacionales. Como el medio ambiente de trabajo se considera parte integrante del entorno humano (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Organización Mundial de la Salud 1978), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) también se ocupa de la materia, especialmente por lo que respecta a los productos químicos. En efecto, el Registro internacional de productos químicos potencialmente tóxicos (RIPQPT), dependiente del PNUMA, colabora estrechamente con la OIT y con la OMS en el marco del Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas (IPCS).

Además de sus estructuras centrales, las organizaciones internacionales cuentan con servicios de campo y con órganos e instituciones especializados, como la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC), de la OMS, y el Centro Panamericano para la Ecología y la Salud Humanas (ECO), que colabora en la aplicación del Programa Regional de Salud Laboral de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Asimismo, el Centro de Formación Internacional de la OIT en Turín, Italia, realiza actividades de formación en el campo de la salud y seguridad en el trabajo, y elabora materiales de formación para diversos grupos profesionales; y el Instituto Internacional de Estudios Laborales (IEL) aborda ocasionalmente los problemas de la salud y seguridad en el trabajo. Tanto la OMS como la OIT cuentan con oficinas regionales y de área, y tienen corresponsales nacionales. Periódicamente se celebran conferencias regionales de la OIT y de la OMS. La OPS, fundada en 1902, es la Oficina Regional de la OMS en el continente americano. En 1990, la Conferencia Sanitaria Panamericana adoptó un acuerdo en materia de salud laboral (OPS 1990), en el que se fijaban pautas para el programa de la OPS y se designaba 1992 como el "Año de la Salud Laboral en América".

La sede central y los servicios de campo de la OIT canalizan los esfuerzos y actividades de los Estados miembros en el área de la salud y seguridad en el trabajo en el marco de su Programa Internacional para la Mejora de las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) (OIT 1984). Este programa

gestiona una extensa gama de servicios de asesoramiento y cooperación técnica en todo el mundo. Recientemente, la OIT ha adoptado un documento de política de participación activa (PPA) con el objetivo de acercar la organización a sus participantes en los Estados miembros mediante el fortalecimiento de sus servicios de campo, principalmente mediante la creación de equipos multidisciplinarios (MDTs).

Varias otras agencias especializadas de la ONU realizan una función importante en aspectos concretos de la salud y seguridad en el trabajo; este es el caso del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), ocupado en la seguridad nuclear, la protección de los trabajadores contra las radiaciones y el control de los focos de radiación. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) se ocupa de la salud y seguridad en el trabajo en sectores industriales específicos y, en colaboración con el Banco Mundial y el PNUMA, elabora normas de control y prevención de la contaminación industrial que abarcan igualmente los problemas de salud y seguridad en el trabajo. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que promueve la seguridad en el empleo de pesticidas (FAO 1985) y la salud y seguridad en el trabajo forestal, ha suscrito diversos convenios de cooperación con la OIT y con la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

El Comité de Expertos en el Transporte de Mercancías Peligrosas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha elaborado diversas recomendaciones sobre el transporte de mercancías peligrosas, que sirven de pautas a las diversas legislaciones nacionales y al esfuerzo por uniformar en alguna medida los distintos modos de transporte en todo el mundo. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha adoptado normas internacionales de explotación de aeronaves y ha editado un manual de medicina de la aviación civil en el que se tratan diversos aspectos de la salud laboral del personal de vuelo. Por su parte, la Organización Marítima Internacional (OMI) ha adoptado un Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS). La OMS y la OIT, en colaboración con la OMI, han elaborado una Guía Médica Internacional para buques, dividida en unidades diferenciadas, en la que se indica lo que se debe incluir en el botiquín de un barco y se reproduce la sección médica del Código Internacional de Señales. Asimismo, la OMI, en cooperación con la OMS y la OIT, ha elaborado una guía de primeros auxilios utilizable en los accidentes en que intervengan sustancias peligrosas.

Las organizaciones financieras, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han venido prestando apoyo económico en estos últimos 25 años a un gran número de proyectos de salud y seguridad en el trabajo desarrollados en muchos países, entre los que se incluye la creación de institutos nacionales de salud y seguridad en el trabajo. La OIT y la OMS han canalizado la ejecución de tales proyectos, conjunta o individualmente. En sus proyectos de desarrollo económico, el Banco Mundial toma en consideración los aspectos ambientales, sanitarios y de ecología humana (Banco Mundial 1974), incluidas las cuestiones de salud y seguridad en el trabajo. En 1987, el Banco Mundial inició un ingente esfuerzo por incorporar las inquietudes ambientales a todas las facetas de su actividad. Este esfuerzo comprende un mayor hincapié en el desarrollo de la capacidad institucional de gestión del medio ambiente en el ámbito nacional, una mayor conciencia de la necesidad de incorporar las preocupaciones por el medio ambiente al trabajo sectorial, y un énfasis creciente en los aspectos sociales del desarrollo sustentable por el medio ambiente (Banco Mundial 1993a). Además, en el informe *Investing in Health* se analiza la correlación existente entre la salud

humana, la política sanitaria y el desarrollo económico (Banco Mundial 1993b).

Otras organizaciones intergubernamentales

La actividad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reviste particular importancia en relación con las cuestiones de salud ambiental, seguridad en el empleo de sustancias químicas, métodos de evaluación de los riesgos químicos y protección contra las radiaciones. El Consejo de Europa ha adoptado diversas resoluciones sobre la salud y seguridad en el trabajo, en relación, entre otros aspectos, con los servicios de seguridad en la empresa. En la Carta Social Europea, adoptada por el Consejo de Europa en 1961, se reconoce el derecho de los trabajadores a unas condiciones de trabajo sanas y seguras. El Consejo de Estados Nórdicos se interesa por la salud y seguridad en el trabajo y los problemas del medio ambiente, y formula recomendaciones relativas a las sustancias tóxicas y peligrosas, la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones, además de elaborar programas de actuación sobre el medio ambiente de trabajo. La Organización Árabe del Trabajo, fundada en 1965 como agencia especializada en el marco de la Liga Árabe, realiza estudios e investigaciones sobre la seguridad en el trabajo y la salud laboral. Por su parte, los países del MERCOSUR han creado una comisión especial para la armonización de las leyes de salud y seguridad en el trabajo.

La Unión Europea promulga directivas que se deben transponer en el ordenamiento interno de los Estados miembros y son vinculantes para ellos. Las directivas europeas abarcan todo el espectro de la salud y seguridad en el trabajo y sirven para armonizar las normativas nacionales, sobre la base del principio de subsidiariedad. Existen tres órdenes de directivas (TUTB 1991): las directivas marco, del tipo de la Directiva Relativa a la Aplicación de Medidas para Promover la Mejora de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores en el Trabajo (89/391/CEE); las directivas relativas a los riesgos a que se exponen los trabajadores (plomo, amianto, ruido, radiación ionizante, etcétera); y directivas reguladoras del diseño del equipo de trabajo. El Comité Europeo de Normalización (CEN) se ocupa de la elaboración de normas técnicas. La Comisión de la Unión Europea (antiguamente, Comisión de las Comunidades Europeas) elabora las directivas y gestiona un importante programa de salud y seguridad en el trabajo (Comisión de las Comunidades Europeas 1990). La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, con sede en Dublín, realiza diversas actividades en el campo de la salud y seguridad en el trabajo, entre las que se incluyen las de un equipo de trabajo dedicado a las estrategias de salud laboral en Europa. El Año Europeo de la Protección de la Seguridad, la Higiene y la Salud en el Trabajo", celebrado en 1992, sirvió de marco para la promoción de diversos proyectos de salud y seguridad en el trabajo desarrollados en varios países de la Unión europea. En Bilbao se ha creado la Agencia Europea para la Salud y Seguridad en el Trabajo, como organismo especializado de la Unión Europea.

Organizaciones internacionales no gubernamentales

Diversos estamentos científicos, profesionales y de otro tipo, han experimentado igualmente la necesidad de desarrollar la cooperación internacional y de constituir organizaciones internacionales no gubernamentales, que pueden estar integradas por expertos, instituciones o asociaciones nacionales de expertos. En otro artículo de este mismo capítulo se analiza la Comisión Internacional de Medicina del Trabajo (CIMT), constituida en 1906

con el nombre de Comisión Permanente para las Enfermedades Profesionales.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es una organización internacional integrada por organismos públicos responsables de la gestión de la seguridad social y desde 1954 viene aplicando un programa de prevención de los riesgos profesionales. Esta organización se analiza igualmente en profundidad en otra parte del presente capítulo.

Mientras que el CIMT y la AISS se interesan por la salud y seguridad en el trabajo en su conjunto, diversas organizaciones no gubernamentales centran sus esfuerzos, bien en segmentos concretos de la actividad económica, como la agricultura, bien en áreas tan diversas como la tecnología, la toxicología, la organización del trabajo, la seguridad de los procesos, la ingeniería humana, la epidemiología, la medicina social, el equipo de izado, la manipulación de cargas, los contenedores presurizados, el transporte de contenedores y materiales peligrosos, la señalización de seguridad, la seguridad vial y la seguridad nuclear. Entre las numerosas organizaciones internacionales no gubernamentales que se interesan por el medio ambiente y la protección del consumidor destacan la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y la Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores (IOCU). Estas organizaciones se interesan fundamentalmente en la salud ambiental y, en cierta medida, en la salud laboral, especialmente en relación con los pesticidas y las sustancias químicas.

En el campo de la protección de los trabajadores, los pacientes y el público contra los efectos adversos de la radiación ionizante, destaca en todo el mundo la labor de la Comisión Internacional de Protección Radiológica (CIPR), que inspira las recomendaciones de alcance internacional formuladas por las organizaciones intergubernamentales. La Asociación Internacional de Protección Radiológica (IRPA) ha creado una Comisión Internacional de Protección de la Radiación no Ionizante (ICNIRP), que fija los valores límites de la exposición y colabora con las publicaciones de la OIT y la OMS dedicadas a la radiación no ionizante. Hay muchas otras organizaciones y asociaciones internacionales no gubernamentales que se interesan por la salud y seguridad en el trabajo o por aspectos concretos de la misma. Merecen citarse la Asociación Ergonómica Internacional (IEA); la Sociedad de Ergonomía de los Países Francófonos (SELF); el Consejo Internacional de Enfermeras (ICN); el Consejo Interamericano de Seguridad (IASC); la Asociación Internacional de Inspección de Trabajo (IALA); la Asociación Internacional para la Salud laboral (AOHA); la Asociación Internacional de Medicina Agrícola y Salud Rural (IAAMRH); la Asociación Internacional de Salud Pública y Rural (ALASEHT); la Asociación Latinoamericana de Seguridad e Salud laboral, la Federación Internacional de Asociaciones de Especialistas en Seguridad en el Trabajo e Salud laboral; la Asociación Europea de Escuelas de Medicina del Trabajo; la Federación Mundial de Asociaciones de Centros de Toxicología Clínica y Control de Venenos; y el Consejo de Seguridad Internacional, filial mundial del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

Hay otro grupo de organizaciones no gubernamentales especializadas en las labores de normalización, como la Organización Internacional de Normalización (ISO) y la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI). La ISO se analiza en un artículo posterior de este mismo capítulo.

Las organizaciones empresariales y sindicales de ámbito internacional realizan una importante labor de formulación de prioridades y políticas de salud y seguridad en el trabajo de dimensión internacional. La participación de estas organizaciones es necesaria, debido que en la legislación laboral interna se responsabiliza a las empresas de la protección del trabajador contra los peligros profesionales, y a que los principales

interesados son los propios trabajadores, puesto que su salud y su seguridad están en juego. Entre las organizaciones internacionales de empresarios y de trabajadores que se ocupan globalmente de la salud y seguridad en el trabajo destaca la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Unión de Confederaciones de la Industria y de Organizaciones Empresariales de Europa (UNICE), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Federación Sindical Mundial (FSM). Existen, además, numerosas organizaciones sindicales internacionales de carácter sectorial que se ocupan de cuestiones concretas, como la Confederación Internacional de Sindicatos de la Química, la Energía, la Minería y General; la Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM); la Federación Mundial de Trabajadores de la Construcción y de la Madera; la Federación Internacional de los Trabajadores de las Plantaciones, Agrícolas y Similares (FITPAS); y la Federación Internacional de Empleados, Técnicos y Similares (FIET). Existen también organizaciones regionales, como la Organización para la Unidad Sindical Africana y la Confederación Europea de Sindicatos (CES), que ha creado una Oficina Técnica Sindical Europea para la Salud y la Seguridad en el Trabajo (TUTB). Estas organizaciones realizan una extensa gama de actividades, especialmente de difusión de información, asesoramiento técnico y formación para la salud y seguridad en el trabajo.

También los productores, fabricantes y operadores se muestran activos en el campo de la salud y seguridad en el trabajo, bien a través de sus propias organizaciones, bien por medio de los organismos e instituciones especializados, como el Consejo Internacional de Asociaciones de la Química, el Consejo Europeo de Federaciones de Industriales de la Química, el Grupo Internacional de Asociaciones Nacionales de Industrias Agroquímicas, la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), la Asociación Mundial de Operadores de Plantas Nucleares, la Sociedad de Ingeniería de Luminotecnia, la Asociación Internacional del Amianto, el Grupo Internacional de Seguridad de las Fibras y el Consejo de Prevención de la Hepatitis Vírica, dedicado a la prevención de la hepatitis B como enfermedad profesional. Además, diversos organismos internacionales y otras instituciones creadas por los productores, fabricantes y organizaciones sectoriales, realizan labores de protección del medio ambiente y de la salud ambiental, que pueden aplicarse en alguna medida a la salud laboral. Entre estos organismos merecen citarse el Centro Internacional de la Industria y el Medio Ambiente, el Consejo Internacional del Metal y el Medio Ambiente, el Instituto Internacional de Aluminio Primario, y el Grupo Internacional de Estudios de las Compañías Petroleras para la Conservación de la Pureza del Aire y del Agua.

Por último, los científicos, asociaciones profesionales y otros grupos de intereses científicos, profesionales o económicos afines han creado numerosas organizaciones internacionales no gubernamentales que, si bien no se ocupan directamente de los problemas de la salud y seguridad en el trabajo, se interesan por cuestiones científicas, médicas, técnicas y sociales que se relacionan con la salud y seguridad en el trabajo. Entre estas organizaciones se cuentan la Asociación Médica Mundial, el Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas (COICM), la Unión Internacional de Química Pura y Aplicada (IUPAC), el Consejo Internacional de Estudios y Documentación de Investigación en la Construcción, la Asociación Epidemiológica Internacional, la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, y la Oficina Internacional para la Epilepsia (IBE), que ha elaborado un Código de conducta para la contratación de personas con epilepsia.

Programas conjuntos de cooperación internacional

Resulta interesante examinar la forma en que las organizaciones internacionales se complementan y movilizan sus respectivos medios de actuación en la lucha contra determinados peligros profesionales. Por ejemplo, por lo que respecta al ruido y la vibración, la CEI dicta normas aplicables a los dispositivos de medición, la ISO establece los métodos de medición, la OMS fija los criterios sanitarios, y la OIT recomienda unos límites a la exposición en su Código de Práctica sobre el ruido y la vibración, además de formular un enfoque y una estrategia globales en su Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (nº 148) y en la Recomendación nº 156.

La labor de las organizaciones internacionales se caracteriza por la cooperación creciente en el marco de los programas internacionales y las empresas conjuntas orientados a unos objetivos específicos que afectan a las naciones y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. La cooperación internacional en la protección contra la radiación ionizante y en la promoción de la seguridad en la manipulación de sustancias químicas ilustra este tipo de actividad.

En el campo de la protección contra la radiación ionizante, la Comisión Internacional de Protección Radiológica (CIPR) y el Comité Científico de las Naciones Unidas para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas (UNSCEAR) se responsabilizan de los aspectos científicos. En 1960, la OIT adoptó el Convenio sobre la protección contra las radiaciones (nº 115) y la Recomendación (nº 114), en los que se alude específicamente a las directrices del CIPR. También se emiten directrices en diversos códigos de práctica elaborados por el OIEA y patrocinados conjuntamente, en algunos casos, por la OIT y la OMS, así como en el Código de práctica de protección contra la radiación (ionizante) de la OIT, de 1987. Estas normas se complementan con los manuales, guías, materiales de formación y documentación técnica editados, principalmente, por el OIEA y por la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE. La cooperación técnica en este campo corresponde, fundamentalmente, al OIEA, con la participación puntual de otras organizaciones.

En 1990 se produjo un importante hito en el proceso de armonización internacional del control de las radiaciones con la creación del Comité Interagencias de Seguridad de la Radiación, a modo de foro de consulta y cooperación en el control de la radiación entre las organizaciones internacionales. Se creó una secretaría común con el objeto de revisar la edición de 1982 de las Normas Básicas de Seguridad para la Protección contra la Radiación de OIEA/OIT/OMS/AEN-OCDE. Seis organizaciones internacionales, la FAO, la OIEA, la OIT, la Agencia de Energía Nuclear de la OCDE, la OMS y la OPS, aunaron sus esfuerzos en la elaboración de normas internacionales que inspirasen el trabajo legislativo de los Estados miembros. Bajo la inspiración de la OIEA, se desarrolló un ingente proceso de consultas con los distintos países y diversas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas las organizaciones empresariales y sindicales, que culminó en la elaboración de sendas normas internacionales de Protección contra la Radiación Ionizante y de Seguridad de las fuentes de radiación (OIEA 1994). Estas normas internacionales constituyen una normativa unificada en el marco del sistema de la ONU.

La cooperación internacional en la promoción de la seguridad de las sustancias químicas es ilustrativa del modo en que las organizaciones internacionales coordinan sus esfuerzos por dar una respuesta a las demandas de la población mundial recogidas por la comunidad internacional, y de cómo las declaraciones generales de principios proclamadas en las conferencias internacionales se traducen en programas de actuación y en actividades

prácticas basadas en conocimientos científicos. Existe un consenso en el sentido de que en el tratamiento de las sustancias químicas se deben tomar en consideración los aspectos relativos a las exposiciones profesionales y a la protección del público y del medio ambiente. La evaluación de los riesgos en un marco internacional permite concretar los conocimientos y recursos necesarios. Con esta finalidad, en 1980 se inició el Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas (IPCS), patrocinado por la OMS, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la OIT. La voluntad de estas organizaciones asistenciales de cooperar en el IPCS se plasmó en un acuerdo suscrito en 1988, en el que se establecieron los objetivos del Programa. Las funciones técnicas del IPCS corresponden a un grupo de instituciones nacionales e internacionales que participan en las actividades y se responsabilizan de tareas concretas. El Programa mantiene unas relaciones funcionales íntimas y eficaces con otras organizaciones, asociaciones y corporaciones profesionales, tanto intergubernamentales, como no gubernamentales, que realizan labores importantes en el campo de la seguridad de las sustancias químicas.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992 se reconoció la necesidad de asegurar una gestión ambientalmente segura de las sustancias tóxicas y se concretaron seis áreas de interés para la cooperación internacional:

1. Reforzamiento y agilización de la evaluación internacional de los riesgos químicos.
2. Armonización de la clasificación y el etiquetado de las sustancias químicas.
3. Intercambio de información relativa a las sustancias tóxicas y a los riesgos químicos.
4. Desarrollo de programas de reducción de riesgos.
5. Reforzamiento de los medios y posibilidades de manipulación de las sustancias químicas en el ámbito nacional.
6. Prevención del tráfico internacional ilegal de productos tóxicos y peligrosos.

Este reconocimiento fue seguido, en 1994, de una Conferencia Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas (Conferencia de Estocolmo 1994), en la que se creó el Foro Intergubernamental de Seguridad de las Sustancias Químicas, se estableció un orden de prioridades de actuación y se invitó a las organizaciones intergubernamentales a participar en un programa común de seguridad de las sustancias químicas. Se puso en marcha un Programa Interorganizaciones para la Gestión Segura de las Sustancias Químicas, con la participación de la OMS, la OIT, el PNUMA, la FAO, la ONUDI y la OCDE. En el marco del Programa, funciona un Comité de Coordinación Interorganizaciones, que coordina las labores de control de las sustancias químicas que las organizaciones participantes llevan a cabo conjunta o individualmente, y realiza un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la CNUMAD.

Se observa una clara tendencia a una mayor utilización de recursos y conocimientos en el marco de la actividad conjunta. Así ocurre, por ejemplo, en el campo de la formación y el intercambio de información sobre la salud y seguridad en el trabajo. En el campo de la seguridad biológica, se ha desarrollado la cooperación entre la ONUDI, el PNUMA, la OMS y la FAO, que han canalizado determinadas actividades a través del IPCS. Se ha encomendado a la ONUDI el seguimiento de la aplicación del capítulo 6 de la Agenda 21 (sobre la gestión ambientalmente segura de la biotecnología) de la Conferencia de Río, la coordinación de los programas y actividades conjuntos, y el desarrollo de unas políticas comunes en materia de biotecnología en el marco del sistema de la ONU. La OCDE cuenta con

un programa relativo a los aspectos ambientales de la biotecnología. En 1990 se adoptó una Directiva Europea (90/679/CEE), modificada en 1993 (93/88/CEE), sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. También en 1993, la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa a la seguridad y la exposición a los agentes biológicos en el trabajo, en la que se reconoce la necesidad de estudiar la cuestión e incluso, de promulgar nuevos instrumentos internacionales (convenios, recomendaciones, o ambos) que permitan reducir los riesgos para los trabajadores, el público y el medio ambiente.

Pueden citarse otros dos casos, que se refieren a la protección de los trabajadores contra la radiación no ionizante y a la armonización de los sistemas de clasificación y etiquetado de las sustancias químicas. La OMS, el PNUMA y la Comisión Internacional de Protección contra la Radiación no Ionizante han elaborado algunos documentos que definen los criterios de salud ambiental relativos a la radiación no ionizante. En la actualidad se desarrolla una cooperación más vasta en materia de protección contra la radiación no ionizante, incluida la exposición profesional, en la que participan la OIT, la Comisión de la Unión Europea, la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI), la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (IARC), y el Comité Científico sobre Radiación y Trabajo de la CIMT. En el campo de la armonización de los sistemas de clasificación y etiquetado de las sustancias químicas se desarrolla una intensa campaña de cooperación, promovida por la OIT, entre los países, las organizaciones intergubernamentales (como la OCDE y la Unión Europea) y no gubernamentales (como las organizaciones sindicales y empresariales, y las organizaciones internacionales de consumidores y de protección del medio ambiente) el Comité de Expertos en el Transporte de Mercancías Peligrosas de la ONU, la FAO, el PNUMA, la OMS, la OMI y la OACI.

Hay muchos otros campos en los que empiezan a producirse o podrían promoverse nuevas y más flexibles modalidades de cooperación entre las naciones y las organizaciones internacionales, como el de la lucha contra el estrés en el trabajo y las enfermedades pulmonares de origen profesional, en especial, la silicosis. La colaboración internacional en el campo de la salud y seguridad en el trabajo experimenta un desarrollo creciente en torno a objetivos como la coordinación de la investigación. Resultaría ventajoso desarrollar una red internacional de salud y seguridad en el trabajo sobre la base de las estructuras actuales de las organizaciones internacionales, que podrían interconectarse, como los Centros Colaboradores de la OMS, los Comités Científicos de la CIMT, las secciones internacionales de la AISS, los corresponsales nacionales del RIPOPT, los puntos de contacto del Procedimiento Complementario de Información de la OCDE, las Instituciones Participantes en el IPCS, los Centros Nacionales y de Colaboración del Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) de la OIT y los órganos competentes del Sistema Internacional de Alarma sobre Riesgos para la Salud y Seguridad en el Trabajo de la OIT.

Objetivos comunes y enfoques complementarios en salud laboral

Los objetivos estratégicos de la OMS y la OIT en el campo de la salud y seguridad en el trabajo son idénticos y consisten en proteger y promover la salud y seguridad de los trabajadores de todas las profesiones. Las directrices políticas se dictan en los convenios y recomendaciones internacionales de la OIT relativas a la salud y seguridad en el trabajo, y en las resoluciones acordadas por la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS en

relación con la salud de los trabajadores y con la asistencia sanitaria primaria que la organización propugna.

Desde la Conferencia de Asistencia Sanitaria Primaria celebrada en Alma-Ata en 1978, la OMS ha procurado ampliar la cobertura de sus actividades de promoción y protección de la salud para abarcar a la totalidad de los trabajadores, con especial atención a la población trabajadora menos protegida y más vulnerable. En la cuadragésima Asamblea Mundial de la Salud se instó al Director General de la OMS:

1. A promover la aplicación del programa de salud de los trabajadores, en el marco de un sistema nacional de sanidad basado en la asistencia sanitaria primaria, en estrecha colaboración con otros programas y organizaciones no gubernamentales competentes y con la totalidad de las agencias de las Naciones Unidas.
2. A elaborar directrices para la prestación de asistencia sanitaria primaria en el lugar de trabajo, dirigidas principalmente a la población trabajadora más desasistida, con inclusión de los materiales didácticos precisos en diferentes niveles.
3. A elaborar pautas de promoción de la salud en el lugar de trabajo, en cooperación con los centros colaboradores de la OMS.
4. A impulsar, en su caso, la realización de actividades de promoción de la salud de los trabajadores.

En octubre de 1994, la Segunda Reunión de la Red de Centros Colaboradores en Salud Laboral (compuesta por 52 instituciones especializadas y de investigación distribuidas en 35 países del mundo) adoptó una "Estrategia Global sobre Salud Laboral para Todos" y recomendó que este documento se sometiese a la consideración de la OMS y, eventualmente, se convirtiese en la "estrategia global de salud laboral para todos" de la organización. El objetivo se logró en mayo de 1996, con el apoyo de la OIT.

En los convenios y recomendaciones de la OIT sobre la salud y seguridad en el trabajo se establecen los derechos de los trabajadores y se definen las respectivas responsabilidades en la materia de los trabajadores, las empresas y las autoridades competentes. Globalmente considerados, los convenios y recomendaciones adoptados en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT constituyen un código internacional del trabajo en el que se establecen unas normas mínimas en el ámbito laboral. La filosofía de la OIT en el materia de salud y seguridad en el trabajo se ha plasmado, principalmente, en dos convenios internacionales y sus respectivas recomendaciones. En el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (nº 155) y la correlativa Recomendación (nº 164) se propugna la adopción de una política nacional de salud y seguridad en el trabajo y se especifican las medidas necesarias, tanto en el ámbito nacional, como en las empresas, para promover la salud y seguridad en el trabajo y mejorar el medio ambiente de trabajo. En el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (nº 161) y la correspondiente Recomendación (nº 171) se propugna la creación de unos servicios de salud laboral que contribuirán a la aplicación de la política de salud y seguridad en el trabajo y que funcionarán en el ámbito de la empresa.

En 1984, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una resolución relativa a la mejora de las condiciones y del medio ambiente de trabajo, en la que se subrayaba que dicha mejora era un aspecto esencial de la promoción de la justicia social. Se hacía hincapié en que la mejora de las condiciones y del medio ambiente de trabajo contribuyen efectivamente al desarrollo nacional y constituyen una medida del éxito de toda política económica y social. En la resolución se definían tres principios fundamentales:

- el trabajo se debe realizar en un ambiente sano y seguro
- las condiciones de trabajo deben ser compatibles con el bienestar y la dignidad humana de los trabajadores
- el trabajo debe ofrecer posibilidades reales de promoción y realización personales, y de servicio a la sociedad.

Existen muchas coincidencias entre la estrategia de la OIT para la mejora de las condiciones y del medio ambiente de trabajo y la política de asistencia sanitaria primaria de la OMS. Ambas filosofías se inspiran en unos principios similares y ambas:

1. Se dirigen a todos los interesados: trabajadores y público en general.
2. Definen políticas, estrategias y medios de actuación.
3. Subrayan la responsabilidad de cada empresa por la salud y seguridad de sus trabajadores.
4. Hacen hincapié en la prevención primaria, en el control de los riesgos en el origen y en la educación sanitaria.
5. Conceden especial importancia a la formación y la información.
6. Reconocen la necesidad de promover unas medidas de salud laboral de fácil acceso para todos y aplicables en el lugar de trabajo.
7. Conceden una importancia primordial a la participación: participación de la comunidad en los programas sanitarios y participación de los trabajadores en la mejora del medio ambiente y de las condiciones de trabajo.
8. Ponen de relieve la correlación, tanto entre el entorno sanitario y el desarrollo, como entre la salud y seguridad en el trabajo y el empleo productivo.

El actual proceso de globalización de la economía internacional y de integración regional ha incrementado la interdependencia y la necesidad de cooperación entre las naciones. En el presente análisis se ha puesto de relieve la existencia de objetivos, políticas y enfoques comunes en materia de salud y seguridad en el trabajo. Existe, además, una estructura sobre la que se puede erigir una cooperación de ámbito mundial. Este es el objetivo del Programa Mundial de la Salud, la Seguridad y el Medio Ambiente, que la OIT pondrá en marcha en 1998.

LAS NACIONES UNIDAS Y SUS AGENCIAS ESPECIALIZADAS*

Origen de las Naciones Unidas

En 1992, las Naciones Unidas estaban integradas por 179 naciones legalmente comprometidas a colaborar en la defensa de los principios y objetivos consagrados en la Carta de la organización. Estos consisten en erradicar la guerra, promover los derechos humanos, fomentar el respeto a la justicia y al derecho internacional, promover el progreso social y las relaciones de amistad entre las naciones, y utilizar la organización como foro de la coordinación de los esfuerzos dirigidos al logro de esos fines.

La Carta de las Naciones Unidas fue acordada en los días siguientes de la Segunda Guerra Mundial por los gobiernos de cincuenta países, reunidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, celebrada en 1945. La Carta se redactó sobre la base de las propuestas elaboradas por los representantes de China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido y Estados Unidos. Su aprobación y firma tuvo lugar el 26 de junio de 1945.

*El presente artículo es una adaptación de *Basic Facts About the United Nations* (Naciones Unidas 1992).

Las Naciones Unidas han proporcionado abrigo y ayuda a millones de perseguidos y refugiados de guerra. La organización ha servido de catalizador de la transición protagonizada por 100 millones de personas desde la administración colonial hacia la independencia y la soberanía. Asimismo, la ONU ha realizado numerosas operaciones de mantenimiento de la paz, dirigidas a poner fin a las hostilidades y a colaborar en la resolución de los conflictos. La ONU ha contribuido igualmente al desarrollo y codificación del derecho internacional y a la erradicación de la viruela de la faz del planeta. En sus cinco decenios de existencia, la organización ha promulgado unos 70 instrumentos legales diseñados para promover o imponer el respeto a los derechos humanos, coadyuvando de este modo al vuelco histórico de las expectativas de libertad de los pueblos del mundo.

Miembros

En la Carta se indica que podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en el documento y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo. La Asamblea General, a propuesta del Consejo de Seguridad, resuelve sobre la admisión de nuevos Estados como Miembros de la Organización. La Carta también dispone la suspensión o expulsión de los miembros por violación de los principios de la Carta, pero tales acciones no han tenido lugar.

Idiomas oficiales

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, los idiomas oficiales de la Organización son el español, el inglés, el francés, el ruso y el chino. Posteriormente se ha incluido el árabe entre las lenguas oficiales del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social.

Estructura

Las Naciones Unidas poseen una estructura compleja, compuesta por seis órganos centrales y un gran número de programas, agencias, comisiones y otros órganos subsidiarios. Si bien los órganos subsidiarios tienen un estatuto jurídico (algunos son autónomos, otros dependen directamente de la ONU, etcétera) y unos objetivos y esferas de competencia diferentes, el sistema se caracteriza por un nivel elevado de cooperación. En la Figura 23.3 se ilustran esquemáticamente la estructura del sistema y algunos de los vínculos existentes entre los distintos órganos. Véase más información en *Basic Facts About the United Nations* (1992).

La Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia es el principal órgano judicial de la ONU. Todos los Estados de la ONU son, de pleno derecho, partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Los demás Estados pueden ser parte en dicho Estatuto en las condiciones que la Asamblea General determine a propuesta del Consejo de Seguridad. Además, el Consejo de Seguridad puede proponer que un determinado litigio se someta a la consideración de la Corte. Únicamente los Estados pueden ser parte en los litigios que se substancian en la Corte Internacional de Justicia, lo que priva a las personas físicas de legitimidad procesal. Asimismo, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General pueden solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica. Además, tanto los otros órganos de la ONU, como sus agencias especializadas, previo acuerdo de la Asamblea General, pueden solicitar la emisión de opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas subsumibles en sus respectivos ámbitos de competencias; así, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo

puede recabar estas opiniones consultivas en relación con las normas laborales internacionales.

Las competencias de la Corte Internacional de Justicia comprenden la totalidad de las materias indicadas en la Carta de la ONU y en los tratados y convenios vigentes, así como el resto de las cuestiones que los Estados sometan a su consideración. En la resolución de los litigios, la Corte no está constreñida a basarse estrictamente en los principios jurídicos consagrados en los tratados y convenios, pudiendo, por el contrario, recurrir a la totalidad del ordenamiento jurídico internacional, incluido el derecho consuetudinario.

La Asamblea General

La Asamblea General es el principal órgano de deliberación de la ONU y está integrada por los representantes de todos los Estados miembros, cada uno de los cuales dispone de un voto. Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes —como las relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la admisión de nuevos Miembros en las Naciones Unidas y las cuestiones presupuestarias— se adoptan por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. En las demás cuestiones, las resoluciones se adoptan por mayoría simple de los votos emitidos.

Entre los poderes de la Asamblea General figura el de estudio y formulación de recomendaciones relativas a los principios de cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluidos el desarme y la regulación de los armamentos. Asimismo, la Asamblea General auspicia estudios y formula recomendaciones orientados a fomentar la cooperación internacional en el plano político, el desarrollo y codificación del derecho internacional; la efectividad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos; y la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario. Además, la Asamblea General recibe y delibera sobre los informes elaborados por el Consejo de Seguridad y otros órganos de la ONU; examina y aprueba el presupuesto de la Organización, y distribuye los gastos de la misma entre los Estados miembros; y elige a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, a los miembros del Consejo Económico y Social, y a los miembros electivos del Consejo de Administración Fiduciaria. Asimismo, la Asamblea General, conjuntamente con el Consejo de Seguridad, elige a los Jueces integrantes de la Corte Internacional de Justicia y, a propuesta del Consejo de Seguridad, nombra al Secretario General.

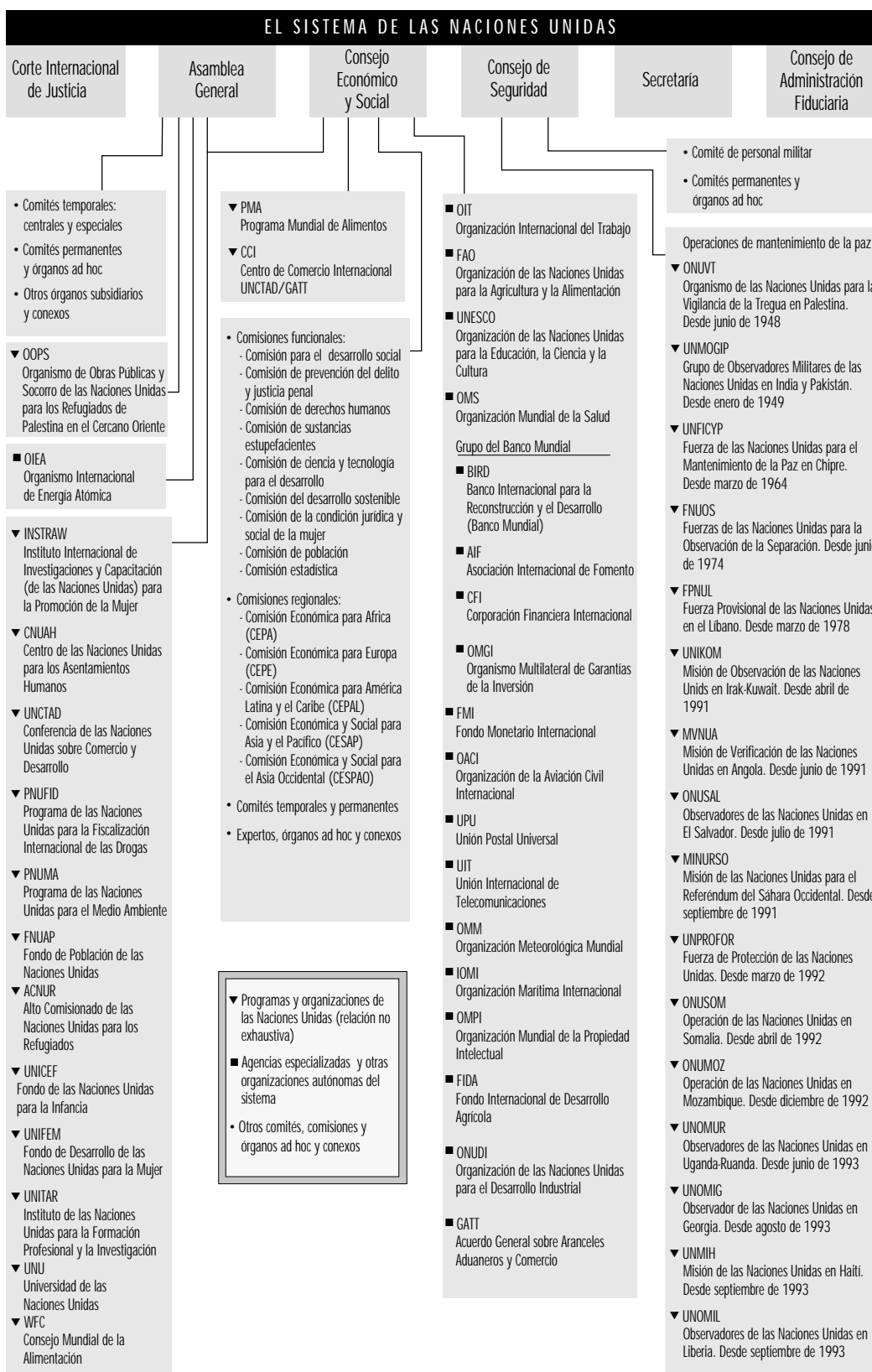
Al iniciarse cada período anual de sesiones ordinarias, la Asamblea General celebra un debate general en el que los Estados miembros expresan sus puntos de vista sobre una gran variedad de cuestiones de interés internacional. Debido al elevado número de asuntos que la Asamblea General debe examinar (por ejemplo, el orden del día del período de sesiones de 1992 constaba de 150 puntos), la Asamblea distribuye la mayor parte de los asuntos entre los siete comités principales siguientes:

- Primer Comité (desarme y cuestiones afines de seguridad internacional).
- Comité Político Especial.
- Segundo Comité (asuntos económicos y financieros).
- Tercer Comité (asuntos sociales, humanitarios y culturales).
- Cuarto Comité (descolonización).
- Quinto Comité (asuntos administrativos y presupuestarios)
- Sexto Comité (asuntos jurídicos).

Consejo Económico y Social (ECOSOC)

El Consejo Económico y Social se creó en la Carta de las Naciones Unidas como órgano principal de la Organización para la coordinación de la labor económica y social de la

Figura 23.3 • En la Carta de las Naciones Unidas se crean seis órganos principales.



Medios de contacto con las organizaciones de las Naciones Unidas

Sede de la OMS:
150, cours Albert Thomas,
F-69372 Lyon Cedex 08, Francia
Tfno.: +33-7 273 84 85
Fax: +33-7 273 85 75
Télex: 380023
Sede: 20 avenue Appia,
211 Geneva 27, Switzerland
Tfno.: +41-22-791 21 11
Fax: +41-22-791 07 46
Télex: 845 415 416
Cable: UNISANTE GENEVE

Sede de IARC:
150, cours Albert Thomas,
F-69372 Lyon Cedex 08, Francia
Tfno.: +33-7 273 84 85
Fax: +33-7 273 85 75
Télex: 380023

Sede del PNUMA:
P.O. Box 30552,
Nairobi, Kenya
Tfno.: 2-23 08 00
Fax: 2-22 68 31
Télex: 22068 KNEPKE
Cable: UNITERRA NAIROBI

Sede de la OIEA
Viena International Centre,
Wagramerstrasse 5,
P.O. Box 100,
A-1400 Vienna, Austria
Tfno.: +43-1-23 60
Fax: +43-1-23 45 64
Télex: 112645 ATOM A
Cable: INATOM VIENNA

Sede del
UNDP:
1 United Nations Plaza,
New York,
NY 10017,
Estados Unidos
Tfno.: +1-212-906 5000
Fax: +1-212-906 5778

Sede de la
FAO:
Viale delle Terme de Caracalla,
I-00100 Roma, Italia
Tfno.: +39-6-522 51
Fax: +39-6-522 53 152
Télex: 610181 FAO I
Cable: FOODAGRI ROME

Sede de la
OMI:
4 Albert Embankment,
Londres SE1 7SR,
United Kingdom
Tfno.: +44-171-735 7611
Fax: +44-171-587 3210
Télex: 23588

Sede de la
UNCTAD:
Palais des Nations,
CH 1211
Ginebra 10,
Suiza
Tfno.: +41-22-97 12 34
Fax: +41-22-907 00 57
Cable: UNATIONS GENEVE

Organización y de sus agencias e instituciones especializadas. El Consejo Económico y Social es el principal foro, tanto del debate de las cuestiones económicas y sociales de naturaleza global o multidisciplinaria, como de la formulación de propuestas políticas en esas materias; asimismo, el Consejo se esfuerza por promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El Consejo Económico y Social puede auspiciar estudios, elaborar informes y formular recomendaciones sobre cuestiones internacionales de naturaleza económica, social, cultural, educativa, sanitaria y similares; organizar conferencias internacionales y elevar propuestas de convenios a la Asamblea General. Corresponden igualmente al Consejo Económico y Social la negociación de acuerdos con las agencias especializadas en los que se definen sus relaciones con la ONU y la coordinación de sus actividades, así como la celebración de consultas con las ONG sobre las materias de interés para el Consejo.

Organos subsidiarios

La estructura funcional del Consejo está constituida por diversas comisiones ejecutivas y regionales, seis comités permanentes (como el Comité para las Organizaciones no Gubernamentales y el Comité para las Sociedades Transnacionales) y diversos grupos permanentes de expertos en cuestiones como el control y

prevención de la delincuencia, la planificación del desarrollo y el transporte de mercancías peligrosas.

Relaciones con las organizaciones no gubernamentales

Más de 900 ONG prestan servicios de asesoramiento al Consejo, con diversos niveles de participación. Estas ONG pueden enviar observadores a las reuniones públicas del consejo y sus órganos subsidiarios, y elaborar informes escritos sobre la labor de tales órganos. Las ONG también celebran consultas con la Secretaría de la ONU sobre cuestiones de interés común.

El Consejo de Seguridad

Según la Carta de la ONU, corresponde al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Mientras que los demás órganos de la ONU formulan recomendaciones a los gobiernos, el Consejo de Seguridad ostenta la facultad exclusiva de adoptar acuerdos que, de conformidad con la Carta de la ONU, son de obligado cumplimiento para los Estados miembros.

Secretaría

La Secretaría está constituida por un cuerpo internacional de funcionarios que prestan sus servicios, tanto en la sede de la organización, como en diversas comisiones de servicio. Este personal

presta servicios a otros órganos de la ONU y gestiona los programas y aplica las políticas formulados por aquéllos. El Secretario General, que dirige la Secretaría, es elegido para un mandato de cinco años por la Asamblea General a propuesta del Consejo de Seguridad.

Consejo de Administración Fiduciaria

En la Carta de las Naciones Unidas se crea un sistema de administración fiduciaria internacional y se constituye el Consejo de Administración Fiduciaria como uno de los órganos principales de la Organización, investido de la función de supervisar la administración de los territorios fideicomitidos en el marco del sistema de la administración fiduciaria. Los objetivos principales del sistema consisten en promover el progreso de los habitantes de los territorios sujetos a fideicomiso y su transición gradual hacia la autonomía o la independencia.

La función del sistema de las Naciones Unidas en la salud y seguridad en el trabajo

Si bien la mejora de las condiciones de trabajo y del medio ambiente se suele enmarcar en la política nacional de promoción del desarrollo económico y el progreso social, de conformidad con los objetivos y prioridades nacionales, se precisa un cierto grado de armonización internacional que asegure en todas partes un medio ambiente de trabajo compatible con la salud y el bienestar de los trabajadores; y es preciso ayudar a los Estados miembros a lograr este objetivo. Esta es, fundamentalmente, la función de la ONU en este campo.

Numerosas agencias y organizaciones del sistema de la ONU contribuyen a mejorar el medio ambiente y las condiciones de trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) está investida del mandato constitucional de mejorar el medio ambiente y las condiciones de trabajo para humanizarlo. La estructura tripartita de esta organización, que garantiza que las normas internacionales se reflejen directamente en la legislación, la política y la praxis nacional, se examina en profundidad en otro artículo del presente capítulo.

La *Organización Mundial de la Salud* (OMS) se interesa por la salud laboral por mandato de su documento constitucional, en el que se define a la OMS como el "órgano rector y coordinador de la labor sanitaria internacional" y se establece que las funciones de la OMS comprenden la "promoción de...económico y las condiciones de trabajo y otros aspectos de la higiene ambiental". Diversos acuerdos de la Asamblea Mundial de la Salud y del Consejo Ejecutivo de la OMS han impuesto a la organización nuevos objetivos. El programa de salud laboral de la OMS se orienta a promover el conocimiento y el control de los problemas de salud de los trabajadores, incluidas las enfermedades profesionales y las relacionadas con el trabajo, y a colaborar con las naciones en el desarrollo de programas de asistencia sanitaria a los trabajadores, especialmente a los más desasistidos. La OMS, en colaboración con la OIT, el PNUMA y otras organizaciones, ofrece cooperación técnica a los Estados miembros, dicta pautas, realiza estudios de campo, imparte formación profesional y promueve la capacitación del personal. La OMS ha establecido la Red Global de Epidemiología Ambiental —GEENET— integrada por personas e instituciones de todo el mundo profesionalmente dedicadas a la investigación y formación en el campo de la epidemiología ambiental y del trabajo. Se ha creado la *Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer* (IARC), como centro independiente de investigación que, sin embargo, se enmarca en el sistema de la OMS. En los estatutos de la Agencia se le asigna la misión de "planificar, promover y desarrollar la investigación de todos los aspectos de la producción, el tratamiento y la prevención del cáncer". Desde el inicio de su actividad, la Agencia se ha dedicado a estudiar los

factores cancerígenos presentes en el medio ambiente humano, en la creencia de que la detección de un agente cancerígeno constituye, necesariamente, el primer paso en la eliminación o la reducción de la presencia en el medio ambiente del agente causal, con el objeto de prevenir el cáncer que aquél podría haber provocado. Los trabajos de investigación de la Agencia se pueden clasificar en dos grandes categorías: la investigación epidemiológica y la de laboratorio, si bien existe una considerable concomitancia entre ambas categorías en los proyectos de investigación que se llevan a cabo.

Además de las dos organizaciones citadas, que centran su actividad en el mundo del trabajo y en la salud, respectivamente, varias agencias de la ONU incluyen las cuestiones de salud y seguridad en su ámbito de actividad especializada o sectorial.

El *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA) tiene como objetivo la conservación y mejora del medio ambiente —incluido el medio ambiente de trabajo— en beneficio de la generación actual y de las futuras. El Programa realiza, esencialmente, una labor de coordinación y canalización en el marco de la ONU. El organismo desempeña estas funciones mediante la coordinación de programas y el apoyo que el Fondo del Medio Ambiente presta a las actividades. Además de este mandato general, las funciones específicas del PNUMA en relación con el medio ambiente dimanar de las Recomendaciones números 81 y 83 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano y de los acuerdos del Consejo de Administración del PNUMA por los que se requiere al Director Ejecutivo que integre plenamente los principios y objetivos relativos a la mejora del medio ambiente de trabajo en el contexto del programa ambiental. El PNUMA está igualmente comprometido a colaborar con las organizaciones empresariales y sindicales pertinentes en el desarrollo de un programa de actuación en escala del sistema sobre el medio ambiente vital y de trabajo de los trabajadores, en cooperación con las agencias correspondientes de la ONU. Por ejemplo, el PNUMA colabora con la OMS y la OIT en el Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas.

El PNUMA administra el Registro internacional de productos químicos potencialmente tóxicos (RIQOPT), que se esfuerza por hacer llegar el patrimonio mundial de conocimientos químicos a quienes necesitan conocerlos. La serie de acuerdos suscritos por el PNUMA en materia ambiental goza, asimismo, de un predicamento y una influencia internacional crecientes (que se han hecho sentir, por ejemplo, en el histórico Convenio de Viena y en el Protocolo de Montreal sobre la protección de la capa de ozono).

El *Organismo Internacional de Energía Atómica* (OIEA) se ocupa de los *isótopos* derivados de la radiación ionizante producida durante el ciclo de la combustión nuclear. El OIEA impulsa y orienta el desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la energía atómica, dicta normas de seguridad nuclear y protección del medio ambiente, brinda cooperación técnica a los países miembros y promueve el intercambio de información técnica y científica relativa a la energía nuclear. La actividad del Organismo en el área de la protección de los trabajadores contra la radiación consiste en la elaboración de las normas mencionadas; en la preparación de guías, códigos y manuales de seguridad; en la celebración de actividades científicas destinadas al intercambio de información o a la preparación de manuales o de guías técnicas; en la organización de cursos de formación, seminarios de campo y viajes de estudio; en la difusión de los conocimientos técnicos entre los Estados miembros en vías de desarrollo mediante la concesión de becas y contratos de investigación; y en la prestación de ayuda a los Estados miembros en vías de desarrollo para la ejecución de programas de protección contra la radiación, mediante la oferta de asistencia técnica y de los

servicios de especialistas, el envío de equipos de expertos y el asesoramiento en materia de derecho nuclear.

El *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) y el Banco Mundial han incluido en diversos acuerdos de ayuda al desarrollo disposiciones relativas a la seguridad en el trabajo. El PNUD participa en un gran número de proyectos concebidos para ayudar a los países en vías de desarrollo a consolidar sus economías emergentes y elevar sus niveles de vida. Un equipo internacional integrado por varios miles de expertos trabaja permanentemente en los proyectos. Varios de estos proyectos se orientan a mejorar las normas de salud y seguridad en el trabajo en la industria y otros sectores económicos, cuya aplicación está encomendada a la OIT y la OMS. El alcance de estos proyectos de campo varía desde el asesoramiento puntual hasta la ejecución de importantes programas plurianuales de asistencia destinados a la creación de institutos de salud y seguridad en el trabajo perfectamente dotados para impartir formación, realizar investigación de campo y prestar asistencia directa a los servicios de empleo.

La *Organización Marítima Internacional* (OMI) se ocupa de la seguridad de los trabajadores embarcados. La OMI constituye para los gobiernos y organizaciones interesados un foro de intercambio de información y de cooperación en la solución de los problemas técnicos, jurídicos y generales de la navegación marítima y la prevención de la contaminación marina causada por las embarcaciones. La OMI ha elaborado diversos convenios y recomendaciones que los gobiernos han adoptado y aplicado. Entre estos documentos figuran varios convenios internacionales sobre la seguridad de la vida humana en el mar, la prevención de la contaminación marina causada por las embarcaciones, la formación y certificación de los marinos, la prevención de colisiones en el mar, diversos instrumentos sobre responsabilidades e indemnizaciones, y muchos otros. La OMI ha adoptado igualmente varios cientos de recomendaciones sobre materias como el transporte marítimo de mercancías peligrosas, la señalización marítima, la seguridad de los pescadores y los barcos pesqueros, y la seguridad de los barcos mercantes de propulsión nuclear.

La *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación* (FAO) se interesa por la protección de los trabajadores agrícolas contra los peligros derivados del uso de pesticidas y de herramienta y maquinaria agrícola. Diversas actividades de la FAO se relacionan directa o indirectamente con la salud y seguridad en el trabajo y con la ergonomía en el trabajo en la agricultura, la pesca y la silvicultura. En el sector pesquero existe una colaboración, en el nivel de secretarías, entre la FAO, la OIT y la OMI, en el marco del Subcomité de Seguridad en las Embarcaciones Pesqueras de la OMI; además, la FAO participa intensamente en la labor del Subcomité de Normas de Formación y Supervisión de la OMI. Asimismo, la FAO colabora con la OIT en relación con las condiciones de trabajo imperantes en el sector pesquero. En la silvicultura, el Comité de FAO/OIT/ECE de Técnicas de Trabajo Forestal y Formación de los Trabajadores Forestales coordina el trabajo de las organizaciones en el ámbito de la salud y la seguridad. Tanto el trabajo de campo como las publicaciones dedicadas a estas cuestiones se ocupan de aspectos como la seguridad en la tala y en la industria, y el estrés por calor en el trabajo forestal.

En el ámbito de la agricultura, algunas enfermedades del ganado que tienen graves repercusiones económicas constituyen, además, un peligro para las personas que trabajan con el ganado y manipulan productos de origen animal. Ejemplos de estas patologías son la brucelosis, la tuberculosis, la leptospirosis, el ántrax y la rabia). Las actividades de la FAO relacionadas con estas enfermedades se coordinan estrechamente con la OMS a través de diversos comités conjuntos. La FAO se ocupa igualmente de la armonización de los requisitos para el registro de los

pesticidas y de la evaluación de sus residuos en los alimentos y en el medio ambiente. Por lo que respecta al uso de la energía atómica en los productos alimenticios y en la agricultura, se desarrollan diversos programas en coordinación con el OIEA para ayudar a los científicos de los países en vías de desarrollo a utilizar de forma segura y eficaz las técnicas de aplicación de isótopos (como el empleo de sustratos enzimáticos marcados en la detección de la exposición profesional a los insecticidas).

La *Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial* (ONUDI) se esfuerza por acelerar el crecimiento industrial de los países en vías de desarrollo. El organismo se ocupa de los riesgos para la salud y seguridad en el trabajo, del medio ambiente y de la gestión de los residuos peligrosos en el contexto del proceso de industrialización.

Las Comisiones Económicas regionales de la ONU contribuyen a la eficacia y la armonización de las actividades que se realizan en sus respectivos ámbitos geográficos.

La *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD) se ocupa de los aspectos profesionales de la transferencia internacional de bienes, servicios y tecnologías.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Georg R. Kliesch

La OIT es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas y es la más antigua de las organizaciones internacionales que integran el sistema de la ONU. La organización se fundó en 1919, en el marco de la Conferencia de Paz de Versalles, a raíz de la Primera Guerra Mundial.

Fundación de la OIT

La OIT es un producto del pensamiento social del siglo XIX. Economistas y sociólogos adquirieron una conciencia creciente de la situación intolerable de los trabajadores al comienzo de la revolución industrial. Los reformadores sociales pensaban que cualquier nación o industria que adoptase medidas para mejorar las condiciones de trabajo sufriría un aumento de los costes de mano de obra que la colocarían en una situación desventajosa respecto a otros países o sectores. Esto les impulsó a realizar una labor paciente de persuasión de las potencias europeas para que concluyesen acuerdos internacionales para la mejora de las condiciones de trabajo y la reducción de las horas de trabajo. A partir de 1890, se celebraron tres conferencias internacionales sobre estas cuestiones. La primera se reunió ese año en Berlín, en respuesta a la convocatoria conjunta del Emperador de Alemania y del Papa; la segunda conferencia tuvo lugar en Bruselas, en 1897, bajo los auspicios de las autoridades belgas. En la tercera de dichas conferencias, celebrada en la ciudad suiza de Berna en 1906, se adoptaron por primera vez dos acuerdos internacionales relativos, respectivamente, al uso de fósforo blanco en la fabricación de cerillas y a la prohibición del trabajo nocturno de la mujer. Como la Primera Guerra Mundial había interrumpido el proceso de codificación internacional de las condiciones de trabajo, la Conferencia de Paz de Versalles, movida por la voluntad de erradicar las causas de futuras guerras, asumió los objetivos que habían inspirado los esfuerzos de la preguerra y estableció una Comisión de Legislación Laboral Internacional. La propuesta formulada por esta Comisión para la creación de una normativa internacional de protección de los trabajadores se convirtió en la Parte XIII del Tratado de Versalles y ha sido hasta nuestros días la carta constitucional de la OIT.

La primera Conferencia Internacional del Trabajo se celebró en Washington DC en octubre de 1919, y la Secretaría Permanente de la Organización, la Oficina Internacional del Trabajo, estableció su sede en la ciudad suiza de Ginebra.

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

La paz mundial permanente, la justicia y la humanidad, eran —y son— los objetivos que alientan a la Organización Internacional del Trabajo y que se recogen en el Preámbulo a la Constitución de la organización, que es del tenor siguiente:

Por cuanto, una paz universal y duradera sólo es posible si se basa en la justicia social;

Y, por cuanto, existen condiciones de trabajo que suponen una situación tal de injusticia, de privación y de penuria para un gran número de personas que produce un desasosiego tal, que hace peligrar la paz y la armonía en el mundo; y se necesita urgentemente mejorar esas condiciones, por ejemplo, mediante:

- la regulación de las horas de trabajo, incluida la fijación de una jornada y una semana laboral máxima,
- la regulación de la oferta de mano de obra,
- la prevención del desempleo,
- el pago de un salario de subsistencia adecuado,
- la protección del trabajador contra las enfermedades y lesiones relacionadas con el trabajo,
- la protección de los niños, los jóvenes y las mujeres,
- las prestaciones de vejez y por accidente,
- la protección de los trabajadores empleados en países extranjeros,
- el reconocimiento del principio de igualdad de remuneración por el mismo trabajo,
- el reconocimiento del principio de libertad de asociación,
- la organización de la formación técnica y profesional y la adopción de otras medidas.

Por cuanto, asimismo, la ausencia de unas condiciones de trabajo humanas en cualquier país constituye un impedimento para otras naciones deseosas de mejorar sus propias condiciones.

Las Altas Partes Contratantes, movidas por un sentimiento de justicia y de humanidad, y por el deseo de lograr una paz permanente en el mundo, y con el fin de lograr los objetivos formulados en el presente Preámbulo, acuerdan la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo ...”

Los propósitos y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, en su versión moderna, se han plasmado en la Declaración de Filadelfia, adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en esa ciudad norteamericana en 1944. En la Declaración, que se ha convertido en un Anexo a la Constitución de la OIT, se proclama el derecho de todo ser humano “a perseguir, tanto su bienestar material, como su desarrollo espiritual, en unas condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades”. En el documento se afirma igualmente que “la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes”.

La función de la OIT, proclamada en el artículo 1 de la Constitución de la Organización, consiste en promover los objetivos enunciados en su Preámbulo y en la Declaración de Filadelfia.

Estructura de la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo está integrada por 173 Estados. Todo Estado miembro de las Naciones Unidas

puede acceder a la OIT por el procedimiento de comunicar al Director General de esta organización su aceptación formal de las obligaciones contenidas en la Constitución. Los Estados no pertenecientes a la ONU pueden, no obstante, incorporarse a la OIT mediante acuerdo tomado por mayoría de votos en la Conferencia Internacional del Trabajo. Por ejemplo, Suiza, que no pertenece a la ONU, es miembro de la OIT (artículo 1 de la Constitución). La estructura de la representación de los Estados miembros de la OIT no tiene paralelo en el resto del sistema de la ONU. En efecto, tanto en la propia ONU como en sus organismos especializados, la representación de los Estados corresponde a miembros del gobierno, como los ministros, sus delegados y otros representantes autorizados. En cambio, en la OIT, los agentes sociales interesados forman parte de la representación de los Estados miembros. Esta representación está compuesta por delegados de los gobiernos y de los empresarios y trabajadores de cada uno de los miembros (artículo 3 de la Constitución). Este es, fundamentalmente, el esquema tripartito de la OIT.

La composición de la Organización Internacional del Trabajo es la siguiente:

- la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebra anualmente con la participación de representantes de todos los miembros
- el Consejo de Administración, compuesto por 28 representantes de los gobiernos y por otros 28 representantes, por partes iguales, de los empresarios y los trabajadores
- La Oficina Internacional del Trabajo, que es la secretaría permanente de la OIT y depende de su Consejo de Administración.

La Conferencia Internacional del Trabajo —conocida también como Parlamento Mundial del Trabajo— se celebra regularmente en junio de cada año, con la participación de unos 2.000 delegados y asesores. En el orden del día de la Conferencia se incluyen la adopción de acuerdos internacionales (los Convenios y Recomendaciones de la OIT), el estudio de problemas laborales específicos, con el objeto de diseñar las futuras políticas; la adopción de Resoluciones inspiradoras de la actuación de los Estados miembros y la formulación de instrucciones al Director General de la Organización para su ejecución por parte de la Oficina; un debate general e intercambio de información; y, cada dos años, la aprobación de un programa bienal y del presupuesto de la Oficina Internacional del Trabajo.

El Consejo de Administración es el nexo de unión entre la Conferencia Internacional del Trabajo, en la que participan todos los Estados miembros, y la Oficina Internacional del Trabajo. En sus tres reuniones anuales, el Consejo de Administración ejerce el control de la Oficina Internacional del Trabajo mediante el examen de la labor realizada, la formulación de instrucciones al Director General de la Oficina, la aprobación de los documentos creados por la Oficina, como los Códigos de Práctica, la supervisión y dirección de los asuntos financieros, y la elaboración del orden del día de las futuras Conferencias Internacionales del Trabajo. Los miembros del Consejo de Administración son elegidos para un mandato de tres años por los representantes de los tres estamentos que componen la Conferencia: gobiernos, empresas y trabajadores. Diez representantes de los gobiernos de los países más industrializados son miembros permanentes del Consejo de Administración.

Estructura tripartita

Los mecanismos de toma de decisiones de la OIT poseen una estructura única. En efecto, todas las decisiones de la representación de los Estados miembros son adoptadas por los delegados de

los tres grupos representados, concretamente, de los gobiernos, de las empresas y de los trabajadores de cada Estado miembro. Las decisiones relativas a los aspectos sustantivos de la labor de los Comités de la Conferencia respecto a los Convenios y Recomendaciones Internacionales, de la Reunión de Expertos en materia de Códigos de Práctica, y de los Comités Asesores respecto a los criterios relativos a las futuras condiciones de trabajo, son adoptadas por los miembros de los respectivos Comités, compuestos, por partes iguales, por los representantes de los gobiernos, las empresas y los trabajadores.

Todas las decisiones de naturaleza política, financiera y estructural, se adoptan en la Conferencia Internacional del Trabajo o en el Consejo de Administración, en los que los representantes de los gobiernos (dos por cada Estado miembro de la Conferencia) ostentan el 50 % de los votos, los representantes de las empresas emiten el 25 % de los sufragios, y los representantes de los trabajadores (uno por cada grupo perteneciente a cada Estado miembro de la Conferencia) cuenta con el 25 % restante. Únicamente los gobiernos contribuyen financieramente a la Organización, y los dos estamentos no gubernamentales no aportan contribuciones. Por esta razón, el Comité Financiero está integrado exclusivamente por los gobiernos.

Convenios

Entre 1919 y 1995, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado 176 convenios y 183 recomendaciones.

En setenta y cuatro convenios se regulan las condiciones de trabajo; de ellos, 47 se refieren a las condiciones generales de trabajo, y 27 a la salud y la seguridad en su sentido estricto.

En los convenios relativos a las condiciones generales de trabajo se regulan materias como las horas de trabajo, la edad laboral mínima (trabajo infantil), el trabajo nocturno, la exploración médica de los trabajadores, la protección de la maternidad, el trabajo y las obligaciones familiares, y el trabajo a tiempo parcial. También interesan a la salud y seguridad en el trabajo los convenios de la OIT relativos a la erradicación de la discriminación de los trabajadores por diversas causas (raza, sexo, discapacidad, etc.), mediante la protección contra el despido improcedente y la concesión de indemnizaciones en caso de lesión o enfermedad profesional.

De los 27 convenios relativos a la salud y seguridad, dieciocho se han adoptado con posterioridad a 1960 (cuando el proceso de descolonización dió lugar a un gran incremento de los miembros de la OIT) y únicamente nueve se aprobaron entre 1919 y 1959. El más difundido de este último grupo de instrumentos es el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (nº 81), que ha sido ratificado por más de 100 Estados miembros de la OIT. Un convenio similar, aplicable a la agricultura, ha sido ratificado por 33 países.

La ratificación de un documento por un elevado número de países puede denotar la determinación de mejorar las condiciones de trabajo. Por ejemplo, Finlandia, Noruega y Suecia, con un meritorio historial en materia de salud y seguridad en el trabajo y que constituyen el referente obligado en la materia, han ratificado casi todos los convenios adoptados en este campo a partir de 1960.

Los convenios sobre la inspección de trabajo se han visto posteriormente complementados por otras dos normas internacionales fundamentales: el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (nº 155) y el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (nº 161).

En el Convenio sobre seguridad y salud laboral se establece el esquema de un sistema nacional de salud y seguridad que debe servir de modelo a las legislaciones nacionales en la materia. Así, la directiva marco de la Unión Europea sobre la salud y

seguridad se inspira en la estructura y el contenido del convenio de la OIT. Los quince Estados miembros de la Unión Europea deben incorporar la directiva marco de la UE a su legislación interna.

En el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo se aborda el sistema operativo de aplicación dentro de la empresa de la legislación de salud y seguridad en el trabajo.

Se han adoptado varios convenios relativos a diferentes áreas de actividad económica y a las sustancias peligrosas. Merecen citarse el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (nº 176); el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (nº 167); el Convenio sobre seguridad laboral (trabajos portuarios), 1979 (nº 152); el Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921 (nº 13); el Convenio sobre el benceno, 1971 (136); el Convenio sobre asbestos, 1986 (nº 162); el Convenio sobre productos químicos, 1990 (nº 170); y el Convenio sobre la prevención de los accidentes de trabajo mayores, 1993 (nº 1974).

Se asocian a los convenios anteriormente citados el Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales en el ambiente de trabajo debido a la contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (nº 148); el Convenio sobre el Cáncer profesional, 1974 (nº 139) y la relación de enfermedades profesionales que forma parte del Convenio sobre las prestaciones por decisiones en el trabajo, 1964 (nº 121). La relación, que se actualizó por última vez en la Conferencia de 1980, es objeto de examen en el capítulo titulado *Aspectos de la indemnización de los trabajadores*.

Otros convenios relativos a cuestiones de salud y seguridad son el Convenio sobre el transporte de cargas, 1929 (nº 27); el Convenio sobre el peso máximo, 1967 (nº 127); el Convenio sobre la protección frente a radiaciones, 1960 (nº 115); el Convenio sobre la protección de maquinaria, 1963 (nº 119); y el Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 (nº 120).

En un principio, la OIT promulgaba recomendaciones en lugar de convenios, destacando las relativas a la prevención del ántrax y del envenenamiento por plomo y por fósforo blanco. En cambio, en tiempos recientes, las recomendaciones se han adoptado a modo de complementos de los convenios, en los que se regula detalladamente la aplicación de éstos.

Contenido de los Convenios sobre salud y seguridad

Tanto el contenido como la estructura de los convenios sobre salud y seguridad se ajustan a un modelo común:

- ámbito y definiciones;
- obligaciones de los gobiernos;
- consultas con las organizaciones sindicales y empresariales;
- obligaciones de las empresas;
- obligaciones de los trabajadores;
- derechos de los trabajadores;
- inspección;
- sanciones;
- disposiciones finales (sobre las condiciones de entrada en vigor, registro, ratificación y denuncia).

En todo convenio se definen las competencias de los gobiernos en la regulación de la materia, se subrayan las obligaciones de las empresas, se especifican la función y los derechos y obligaciones de los trabajadores y de sus organizaciones representativas y, finalmente se adoptan disposiciones relativas a la inspección y a la adopción de medidas contra los infractores de la ley. Obviamente, en el convenio se debe estipular, asimismo, su ámbito de aplicación, incluidas las posibles exenciones y exclusiones.

Diseño de los Convenios relativos a la salud y seguridad en el trabajo

Preámbulo

Cada convenio está encabezado por un preámbulo alusivo a las fechas y al punto del orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo; a otros convenios e instrumentos aplicables en la materia; a los problemas existentes en el área que hayan inducido a la adopción del convenio; a las causas subyacentes en dichos problemas; a la cooperación con otras organizaciones internacionales, como la OMS y el PNUMA; a la configuración del acuerdo internacional en cuestión como convenio o recomendación; y la fecha de adopción e identificación del convenio.

Ambito

La definición del ámbito del convenio responde a una voluntad de flexibilidad en su aplicación. El principio general es que el convenio ha de aplicarse a todos los trabajadores y sectores económicos. No obstante, para facilitar la ratificación del convenio por la totalidad de los Estados miembros, este principio general suele flexibilizarse en el sentido de admitir su no aplicación total o parcial en diversas áreas de actividad. Los Estados miembros pueden eximir del cumplimiento del convenio a determinados sectores de actividad o a empresas concretas, en el caso de que la aplicación de determinadas disposiciones del documento o de la totalidad del mismo pueda plantear problemas específicos de importancia. A veces, se admite también la posibilidad de una aplicación gradual de las disposiciones, en consideración a las condiciones prevalentes en cada país. Estas exclusiones son igualmente una función de los medios disponibles en cada país para la promulgación de nuevas leyes de salud y seguridad en el trabajo. Las exclusiones se subordinan, en general, a la condición de que se apliquen otros procedimientos para asegurar la salud y seguridad en el trabajo y de que la exclusión se consulte con los trabajadores y empresas. En el ámbito del convenio se incluye igualmente la definición de los términos y expresiones utilizados en el texto del mismo, como sectores económicos, trabajadores, lugar de trabajo, empresa, reglamento, representantes de los trabajadores, salud, sustancia química peligrosa, instalación sumamente peligrosa, informe de seguridad, etcétera.

Obligaciones de los gobiernos

En los convenios sobre salud y seguridad se establece, en primer lugar, la misión de los gobiernos de formular, aplicar y actualizar una política nacional ajustada a los términos del convenio. Las organizaciones empresariales y de trabajadores deben participar en la elaboración de la política y en la definición de sus objetivos. El segundo bloque de disposiciones concierne a la promulgación de leyes y reglamentos de aplicación del articulado del convenio y a la aplicación de los mismos, con la ayuda, incluso, de personal cualificado, así como a la prestación de apoyo al personal de los servicios de inspección y asesoramiento. Según los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT, los gobiernos están igualmente obligados a informar a la Oficina Internacional del Trabajo, periódicamente y a requerimiento de la misma, sobre la actividad de aplicación del convenio y su recomendación. Estas obligaciones constituyen la base del procedimiento de supervisión establecido por la OIT.

Consulta con las organizaciones empresariales y de trabajadores

Resulta evidente la importancia de la participación de las personas directamente afectadas por la aplicación de las normas y que sufren las consecuencias de los accidentes. El éxito de la política de salud y seguridad pasa por recabar la opinión y ganar

la buena voluntad de los interesados. Por consiguiente, en los convenios se dispone que las autoridades deben consultar con los trabajadores y empresas antes de excluir determinadas instalaciones de la aplicación de las normas legales, respecto a la aplicación gradual de las disposiciones y en la formulación de una política nacional en la materia regulada en el convenio.

Obligaciones de las empresas

La responsabilidad por la observancia de las normas legales en la empresa recae en los propietarios o en sus representantes. El derecho de participación legalmente reconocido a los trabajadores no modifica la responsabilidad fundamental de la empresa. Entre las obligaciones que se imponen a las empresas en los convenios figuran las de utilizar unos métodos de trabajo saludables y seguros, la adquisición de maquinaria y equipo seguros, el empleo de sustancias no peligrosas en los procesos productivos, el control y medición de las concentraciones de sustancias químicas en suspensión en la atmósfera de los lugares de trabajo, el control sanitario de los trabajadores y la prestación de primeros auxilios, la comunicación a las autoridades competentes de los accidentes y enfermedades que se produzcan, la formación de los trabajadores, la información sobre los peligros asociados al trabajo y su prevención y la cooperación con los trabajadores y sus representantes en el ejercicio de sus responsabilidades.

Obligaciones de los trabajadores

En los convenios adoptados a partir del decenio de 1980 se establece la obligación de los trabajadores de cooperar con sus empresas en la aplicación de las normas de salud y seguridad, así como de observar los sistemas y medidas de seguridad vigentes. Entre las obligaciones de los trabajadores se incluye la de poner en conocimiento de sus superiores, tanto las situaciones que entrañen un riesgo específico, como el eventual abandono del lugar de trabajo por el trabajador en caso de peligro grave e inminente para su vida o su salud.

Derechos de los trabajadores

En los convenios de la OIT sobre salud y seguridad se han consagrado diversos derechos de los trabajadores. Por regla general, se reconoce al trabajador el derecho a ser informado de los peligros inherentes a sus condiciones de trabajo, de la naturaleza de las sustancias químicas utilizadas en el trabajo y del contenido de las especificaciones de seguridad de las sustancias químicas; el derecho a recibir formación en los métodos de seguridad en el trabajo; el derecho a ser consultado por su empresa en todas las cuestiones de salud y seguridad relacionadas con su trabajo; y el derecho a someterse a controles médicos, gratuitamente y sin pérdida de ingresos. En algunos de estos convenios se reconocen igualmente los derechos de los representantes de los trabajadores, especialmente en materia de consulta e información. Estos derechos se confirman en otros convenios de la OIT relativos a la libertad de asociación, la negociación colectiva, la representación de los trabajadores y la protección contra el despido.

Diversos artículos de los convenios adoptados a partir de 1981 se contraen al derecho de los trabajadores a sustraerse a los peligros presentes en el lugar de trabajo. En el Convenio sobre la prevención de los accidentes industriales graves, 1993 (nº 174) se reconoce el derecho de los trabajadores a denunciar a la autoridad competente la presencia de peligros potenciales capaces de provocar accidentes graves.

Inspección

En los convenios sobre salud y seguridad se indica la necesidad de que los gobiernos cuenten con unos servicios adecuados de inspección que supervisen la observancia de las medidas adoptadas en aplicación del convenio. La obligación de inspeccionar

se complementa con la de dotar a los servicios de inspección de los medios necesarios para realizar su labor.

Sanciones

En los convenios sobre salud y seguridad se suele propugnar la adopción de normas internas sancionadoras de las violaciones de las disposiciones legales. Así, en el artículo 9 (2) del Convenio marco sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (nº 155) se indica que "el sistema de control deberá prever sanciones adecuadas en caso de infracción de las leyes o de los reglamentos". Estas sanciones pueden ser de orden administrativo, civil o penal.

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (nº 81)

En el Convenio relativo a la inspección del trabajo, 1947 (nº 81) se recaba de los Estados que establezcan un sistema de inspección de trabajo en los lugares de trabajo industrial. En su texto se definen las obligaciones de los gobiernos en relación con la inspección y se concretan los derechos, funciones y obligaciones de los inspectores. Complementan este convenio dos Recomendaciones (nº 81 y nº 82) y el Protocolo de 1995, por el que se amplía el ámbito de aplicación del convenio al sector de los servicios no comerciales (como los servicios públicos y las empresas de propiedad estatal). Las disposiciones, relativas al sector agrario, del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (nº 129) son muy similares a las del Convenio nº 81. Asimismo, en los convenios y recomendaciones marítimos de la OIT se regula la inspección de las condiciones de vida y de trabajo de los marinos.

El gobierno debe crear un cuerpo, independiente y suficientemente dotado, de inspectores de trabajo cualificados. La inspección debe contar con los medios necesarios para prestar un servicio de calidad. Asimismo, los gobiernos están obligados a dictar disposiciones legales sancionadoras de las violaciones de las normas de salud y seguridad. Por su parte, los inspectores tienen la obligación de hacer cumplir las disposiciones legales y de ofrecer información y asesoramiento técnico a empresas y trabajadores sobre los medios más efectivos de cumplir las disposiciones legales.

Los inspectores deben comunicar a las autoridades competentes las eventuales deficiencias de la normativa y elaborar informes anuales de su trabajo. Se responsabiliza a los gobiernos de la elaboración de informes anuales con estadísticas de las inspecciones efectuadas.

Se estipulan los derechos y facultades de los inspectores, como el derecho a entrar en los locales y lugares de trabajo, a efectuar pruebas y exámenes, a tomar medidas correctoras, y a disponer la modificación de las instalaciones y la adopción de medidas de aplicación inmediata. En caso de infracción de las obligaciones de la empresa, los inspectores pueden efectuar apercibimientos e iniciar actuaciones legales al respecto.

En el convenio se dictan normas de conducta aplicables los inspectores, como la prohibición de poseer intereses en las empresas sujetas a su supervisión y de revelar los secretos comerciales e industriales de esas empresas, y —muy especialmente— la obligación de guardar reserva absoluta respecto de las quejas formuladas por los trabajadores, lo que implica ocultar a la empresa todo indicio de la identidad del denunciante.

Los convenios como instrumento de promoción del desarrollo gradual

Se pretende que el contenido de los convenios refleje la legislación y la praxis de los Estados miembros de la Organización. No obstante, en ocasiones se incorporan elementos que previamente no han sido objeto de un reconocimiento generalizado en las legislaciones nacionales. La iniciativa puede provenir de los

delegados participantes en la discusión de una norma en un Comité de la Conferencia. Si la Oficina Internacional del Trabajo lo estima pertinente, puede incorporar la propuesta al borrador inicial del documento. Conviene examinar dos ejemplos:

(1) El derecho del trabajador a interrumpir un trabajo que entrañe un peligro grave e inminente para su vida o su salud.

Normalmente, las personas entienden que tienen un derecho natural a retirarse de un lugar de trabajo si existe un peligro para su vida. Sin embargo, este proceder puede ocasionar daños a la maquinaria o a los materiales y productos y, en ocasiones, resultar excesivamente costoso. A medida que aumenta el coste y la complejidad de las instalaciones, es mayor la probabilidad de que se culpe al trabajador de haberse retirado injustificadamente y hacerle responsable del daño. Cuando se debatía en un Comité de la Conferencia el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, se formuló la propuesta de proteger a los trabajadores contra la adopción de represalias en tales casos. Al cabo de un debate que se prolongó durante varias horas, el Comité de la Conferencia acordó finalmente una disposición de protección de los trabajadores aceptable para la mayoría de los miembros.

Por consiguiente, el texto del artículo 13 del Convenio nº 155 sobre ello es el siguiente: "De conformidad con la práctica y las condiciones nacionales, deberá protegerse de consecuencias injustificadas a todo trabajador que juzgue necesario interrumpir una situación de trabajo por creer, por motivos razonables, que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud".

Obviamente, entre las "consecuencias injustificadas" se incluyen, tanto el despido y las medidas disciplinarias, como la exigencia de responsabilidad legal. Varios años más tarde, la situación se replanteó en un nuevo contexto. Mientras el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción se debatía en la Conferencia, en el período 1987-1988, los representantes de los trabajadores propusieron una enmienda en el sentido de reconocer el derecho del trabajador a retirarse en caso de peligro grave e inminente. La propuesta fue finalmente aceptada por la mayoría de los miembros del Comité, a condición de que se vinculase a la obligación del trabajador de comunicar el suceso inmediatamente a su superior.

Esta disposición se ha incorporado igualmente al Convenio sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, 1990 (nº 170) y, con una redacción similar, al Convenio sobre la salud y la seguridad en las minas, 1995 (nº 176). Por consiguiente, los países que han ratificado el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores o los convenios sobre seguridad y salud en la construcción, seguridad química o seguridad en las minas deben estipular en su legislación interna el derecho de los trabajadores a separarse de los riesgos para protegerse de las "consecuencias injustificadas". Probablemente, esta tendencia conducirá, tarde o temprano, al reconocimiento de igual derecho a los trabajadores de todos los sectores económicos. Mientras, este derecho recientemente reconocido a los trabajadores se ha incorporado a la fundamental Directiva de la UE sobre la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Todos los Estados de la Unión Europea habrían de reconocer este derecho en su legislación interna para finales de 1992.

(2) El derecho del trabajador a una exploración médica, en lugar de la obligatoriedad de la exploración

Durante mucho años, en la legislación nacional se ha exigido la exploración médica de los trabajadores de determinadas

Convenios de la OIT: procedimiento ejecutivo

Todo país que ratifica un convenio de la OIT se compromete a "tomar las medidas que sean necesarias para hacer efectivas sus disposiciones" (artículo 19(5) de la Constitución de la OIT). Tanto las organizaciones de empresarios y de trabajadores como los terceros países (pero no las personas físicas) disponen de diversas vías para inducir a un gobierno a cumplir las obligaciones asumidas. Las organizaciones sólo tienen que remitir una carta con suficiente información al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en 4 route des Morillons, 1211 Ginebra 22, Suiza (nº de fax 41-22-798-8685). Las reglas de procedimiento que se examinan aquí se complementan con la labor de la OIT para promover la aplicación de las normas internacionales de trabajo en seminarios y cursillos que imparten los asesores regionales.

Normas de procedimiento del artículo 22. Los gobiernos deben informar a la Oficina Internacional del Trabajo de la aplicación de los convenios ratificados por aquéllos. Asimismo, los gobiernos están obligados a facilitar copias de los informes a las organizaciones de empresarios y trabajadores más representativas en el país (artículo 23). Estas organizaciones pueden comentar los informes y aportar información complementaria sobre la aplicación de un convenio. Un organismo independiente, el Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC) examina cada informe y los eventuales comentarios y, en su caso, formula sus comentarios a los gobiernos afectados, en el sentido, bien de recomendar la introducción de cambios en las leyes y en los sistemas aplicados, o de reconocer los progresos realizados. El Comité de Expertos, a su vez, eleva un informe anual a la tripartita Conferencia Internacional del Trabajo. La Conferencia establece entonces un Comité de Peticiones, que examina una selección de casos para informar al plenario. La Conferencia encarece entonces a los gobiernos a respetar las obligaciones asumidas al ratificar los convenios de la OIT y, en ocasiones, les insta a acoger a las misiones de "contacto directo", con el objeto de buscar soluciones en consulta con el gobierno y con las organizaciones de empresarios y trabajadores del país.

Normas de procedimiento del artículo 24. Según este artículo de la Constitución de la OIT, toda "asociación profesional de empresarios o de trabajadores" puede formular alegaciones en el sentido de que un Estado miembro de la organización ha incumplido un determinado convenio de la OIT ratificado por aquél. Para ser admisibles, las alegaciones deben provenir de una de las organizaciones anteriormente citadas, que debe formular sus cargos mediante escrito, en el que se hará mención expresa del artículo 24 de la Constitución de la OIT y se detallará el incumplimiento del convenio ratificado (identificado por su nombre y número) por parte del Estado miembro en cuestión. A continuación, el Consejo de Administración de la OIT puede encargar a un comité que examine las alegaciones, las ponga en

conocimiento del gobierno interesado y recabe sus observaciones, y elabore un informe, que podrá ser publicado por el Consejo de Administración. En ocasiones, este procedimiento puede originar el envío de una misión de contacto directo. Si un gobierno no atiende a las alegaciones formuladas al amparo del artículo 24, el Consejo de Administración puede incoar el procedimiento de queja previsto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT.

Normas de procedimiento del artículo 26. En este artículo de la Constitución de la OIT se prevé la posibilidad de elevar a la Oficina Internacional del Trabajo quejas contra un Estado Miembro que pretendidamente haya omitido la aplicación de algún convenio ratificado por el mismo. Las quejas también pueden ser formuladas por otro Estado miembro adherido al mismo convenio, por un delegado (de un gobierno o una organización de empresarios o de trabajadores) a la Conferencia Internacional del Trabajo, o por el propio Consejo de Administración de la OIT. El Consejo puede encargar a una Comisión de Investigación el estudio de la queja y la presentación de un informe al órgano citado. En ese caso, se publican, tanto los hechos considerados probados por la Comisión de Investigación, como sus recomendaciones. En caso de discrepancia con las recomendaciones de la Comisión de Investigación, la cuestión se puede someter a la Corte Internacional de Justicia, cuyos fallos son firmes.

Procedimiento de tutela de la libertad de asociación. La libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, que ocupa un lugar destacado en la escala de valores de los miembros de la OIT, han inspirado un procedimiento especial de sustanciación de las quejas por presuntas violaciones de esos derechos. El Comité de Libertad de Asociación del Consejo de Administración examina las quejas formuladas por las organizaciones nacionales o internacionales de empresarios o de trabajadores contra cualquier Estado miembro de la OIT, incluso en el caso de que el mismo no haya ratificado los dos convenios básicos de la OIT sobre libertad de asociación y negociación colectiva. Este Comité también puede recomendar que un gobierno acepte una misión de contacto directo que colabore con el mismo en la aplicación de ambos principios fundamentales.

Efectos. Si bien la OIT carece de una fuerza de policía y de una inspección de trabajo competentes para imponer la aplicación de medidas de seguridad en un lugar de trabajo, los gobiernos se muestran sensibles a las demandas de que observen las obligaciones que asumen al ratificar los convenios de la OIT. En numerosos casos, la presión pública desencadenada por la aplicación de las normas de procedimiento de la OIT ha inducido la modificación de leyes y sistemas en el sentido de contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo.

Anne Trebilcock

profesiones, como condición previa a su incorporación al trabajo o a su continuidad en el mismo. A lo largo de los años se había ido engrosando la lista de exploraciones médicas obligatorias, tanto previas al acceso al empleo como periódicas. Sin embargo, estas exigencias bien intencionadas se han ido convirtiendo en una carga, ya que, a veces, una misma persona ha de someterse a un número excesivo de exploraciones médicas. Si los resultados de las exploraciones se consignan en la cartilla sanitaria

del trabajador como testimonio vitalicio de su mala salud, como es preceptivo en algunos países, la exploración médica puede convertirse, en última instancia, en una herramienta de selección para el acceso al desempleo. En efecto, un joven trabajador que se haya sometido a lo largo de su vida laboral a múltiples exploraciones médicas motivadas por su exposición a sustancias peligrosas, podría tener dificultades para encontrar una empresa dispuesta a contratarlo. Se puede suscitar una

sospecha excesivamente sería de que, más tarde o más temprano, el trabajador podría faltar al trabajo con excesiva frecuencia por causa de enfermedad.

Otra circunstancia tomada en consideración ha sido que toda exploración médica constituye una intromisión en la privacidad del individuo y que, por tanto, corresponde al trabajador decidir sobre las intervenciones médicas.

Esto indujo a la Oficina Internacional del Trabajo a proponer el reconocimiento, en el Convenio sobre el trabajo nocturno, 1989 (nº 171) del derecho del trabajador a una exploración médica, en lugar de prescribir la obligatoriedad de la exploración. La idea recibió un amplio apoyo y terminó por incorporarse al artículo 4 del Convenio sobre el trabajo nocturno adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1990, cuyo texto es el siguiente:

1. A requerimiento suyo, los trabajadores tendrán derecho a someterse a un control médico sin coste alguno, y a ser asesorados sobre el modo de evitar o disminuir los problemas de salud relacionados con el trabajo: (a) antes de acceder a un puesto de trabajo nocturno; (b) a intervalos regulares, durante el desempeño de ese puesto de trabajo; (c) si, durante el desempeño de dicho puesto, experimentan problemas de salud que no tengan por causa factores distintos de la realización de ese trabajo.

2. Excepto en el caso de que se detecte una condición que inhabilite para el desempeño de ese puesto, el resultado de dicho control no se comunicará a terceros sin el consentimiento del trabajador ni se utilizará en perjuicio del mismo.

Resulta difícil para muchos profesionales de la salud adaptarse a este nuevo sistema. Sin embargo, deben comprender que el derecho de una persona a decidir si se somete o no a una exploración médica se enmarca en la concepción actual de los derechos humanos. Esta disposición ha sido recogida, por ejemplo, en Alemania, en la Ley sobre la jornada laboral, de 1994, en la que se menciona el convenio citado. Más importante aún, la Directiva Marco de la Unión Europea relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo, responde a este modelo y sus provisiones sobre vigilancia de la salud.

Funciones de la Oficina Internacional del Trabajo

Entre las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo, enunciadas en el artículo 10 de la Constitución de la OIT, se incluye la recogida y difusión de información sobre todas las cuestiones relacionadas con la regulación internacional de las condiciones de vida profesional y de trabajo, con especial atención a las futuras normas laborales internacionales; a la elaboración de documentación relativa a los diversos puntos del orden del día de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (especialmente a la labor de preparación del contenido y del texto de los convenios y recomendaciones); a la prestación de servicios de asesoramiento a los gobiernos y a las organizaciones sindicales y empresariales de los Estados miembros en relación con la legislación laboral y los sistemas administrativos, incluidos los sistemas de inspección; y a la edición y difusión de publicaciones de ámbito internacional en las que se aborden los problemas del empleo y la industria.

Como cualquier ministerio de trabajo, la Oficina Internacional del Trabajo está estructurada en oficinas, departamentos y secciones que se ocupan de diversos ámbitos de la política laboral. Se han creado dos organismos destinados a prestar apoyo a la Oficina y a los Estados miembros: el Instituto

Internacional de Estudios Laborales, que funciona en la sede de la OIT, y el Centro Internacional de Formación de la OIT, situado en Turín, Italia.

Un Director General, elegido por el Consejo de Administración para un mandato de cinco años, y tres Directores Generales Adjuntos nombrados por el Director General dirigen en 1996 13 departamentos y 11 oficinas en Ginebra, Suiza; dos oficinas de enlace con las organizaciones internacionales; cinco departamentos regionales distribuidos por África, ambas Américas, Asia y el Pacífico, los Estados árabes y Europa; además de 35 oficinas de área y de división y 13 equipos multidisciplinarios (compuestos por un grupo de profesionales de diversas disciplinas que asesoran a los Estados miembros de una subregión).

El Departamento de Condiciones de Trabajo y Medio Ambiente realiza el grueso de la labor en el área de la salud y la seguridad. Trabajan en este departamento unas 70 personas de 25 nacionalidades, entre profesionales y personal de servicio, incluidos los expertos de los equipos multidisciplinarios. En 1996, el departamento se componía de dos Divisiones: la División de Condiciones de Trabajo y Servicios de Bienestar (CONDI/T), y la División de Salud y Seguridad en el Trabajo (SEC/HYG).

La Sección de Servicios de Información sobre Salud y Seguridad en el Trabajo de SEC/HYG gestiona el Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) y la Sección de Sistemas de Apoyo a la Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo. La Sección de Sistemas de Apoyo alberga el resultado de la labor realizada en la presente edición de la *Enciclopedia*.

En 1991 se creó una unidad especializada dentro del departamento: el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Este nuevo programa, en colaboración con los Estados miembros, desarrolla en todo el mundo programas nacionales de erradicación del trabajo infantil. El programa se financia con las aportaciones de varios Estados miembros, como Alemania, España, Australia, Bélgica, Estados Unidos, Francia y Noruega.

Además, en el contexto de la revisión del programa central de salud y seguridad de la OIT iniciado en el decenio de 1970: el Programa Internacional para la Mejora de las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo, conocido por su sigla francesa: PIACT, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 1984 la Resolución PIACT, que, en principio, constituye el marco de la actividad de la OIT y de sus Estados miembros en el campo de la salud y seguridad y que consiste en los puntos siguientes:

- El trabajo debe desarrollarse en un medio ambiente seguro y saludable.
- Las condiciones de trabajo deben ser compatibles con el bienestar y la dignidad humana de los trabajadores.
- El trabajo debe ofrecer posibilidades efectivas de promoción personal, de realización individual y de servicio a la sociedad.

Dentro de la Serie Salud y Seguridad en el Trabajo se editan varias publicaciones sobre salud laboral, como *Occupational Exposure Limits for Airborne Toxic Substances*, que constituye una relación de los límites nacionales a la exposición vigentes en 15 Estados miembros; como *International Directory of Occupational Safety and Health Services and Institutions*, que constituye una guía de las organizaciones dedicadas a la salud y seguridad en los Estados miembros; como *Protection of Workers from Power Frequency Electric and Magnetic Fields*, que es una guía informativa práctica de los posibles efectos de los campos eléctricos y magnéticos sobre la salud humana y de los sistemas que ofrecen un mayor nivel de seguridad.

Un exponente típico de la labor de la OIT en materia de salud y seguridad en el trabajo son los códigos de práctica, que constituyen prototipos de reglamentación de la salud y seguridad en muchos trabajos industriales. Estos códigos se suelen elaborar con la finalidad de facilitar la ratificación y aplicación de los convenios de la OIT. Por ejemplo, el *Código de práctica sobre la prevención de accidentes de trabajo graves*, que pretende servir de pauta para la puesta a punto de un sistema técnico, administrativo y jurídico de control de las instalaciones más peligrosas, con el objeto de evitar graves desastres. Con el Código de Práctica *en el Registro y Comunicación de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales* se pretende armonizar los métodos de recogida de datos y elaboración de estadísticas de accidentes, enfermedades y actividades similares, con el objeto de promover las actuaciones preventivas y de facilitar la comparación entre los Estados miembros (se trata, únicamente, de dos ejemplos extraídos de una extensa relación). En el ámbito del intercambio de información, la División de Salud y Seguridad de la OIT organiza dos importantes eventos internacionales: el Congreso Mundial de Salud y Seguridad en el Trabajo y la Conferencia Internacional de la OIT sobre la Neumoconiosis (denominada actualmente Conferencia Internacional sobre las Enfermedades Profesionales de las Vías Respiratorias).

El Congreso Mundial, que se celebra cada tres o cuatro años, se organiza conjuntamente con la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y con la organización nacional de salud y seguridad del Estado miembro de la OIT que sea sede del Congreso. Estos congresos mundiales vienen celebrándose desde el decenio de 1950. Entre 2.000 y 3.000 expertos de más de 100 países asisten a estos congresos para intercambiar información sobre los sistemas contrastados de protección de la salud y seguridad y sobre las últimas tendencias, así como para relacionarse con los compañeros de otros países y regiones del mundo.

La OIT viene celebrando las conferencias sobre la neumoconiosis desde el decenio de 1930, y la próxima debía celebrarse en Kyoto, Japón, en 1997. Uno de los resultados más valiosos de esta conferencia es la Clasificación Internacional de Radiografías de Neumoconiosis.

La cooperación técnica de la OIT en el campo de la salud y la seguridad tiene una dimensión múltiple. En efecto, varios proyectos han servido para ayudar a los Estados miembros a preparar nuevas medidas legislativas en el ámbito de la salud y seguridad y para mejorar los servicios de inspección. En otros países se ha colaborado en la creación de institutos de salud y seguridad destinados a impulsar la investigación y a diseñar distintos programas y actividades. Así, se han diseñado y realizado diversos proyectos relativos a la seguridad en las minas y la seguridad de las sustancias químicas, entre los que se incluye el desarrollo de importantes sistemas de control de riesgos. Estos proyectos pueden estar dirigidos a un solo Estado miembro o a un grupo de países de una misma región. Las funciones de la oficina principal de la OIT consisten en la evaluación de necesidades, el diseño y desarrollo de proyectos, la captación de apoyos financieros de los fondos internacionales y los programas nacionales de ayuda, la selección y prestación de asistencia técnica especializada, la aportación de equipo y servicios de planificación, la organización de viajes de estudio y la gestión de programas de becas para investigación.

Las herramientas operativas de la OIT son la normalización, la recogida y difusión de información y la cooperación técnica. Estas actividades, desarrolladas en íntima colaboración con los tres estamentos que integran la OIT, impulsan la lucha por conseguir el objetivo de la justicia social y la paz mundial.

Este esfuerzo valió a la Organización Internacional del Trabajo en 1969, en el quincuagésimo aniversario de su fundación, que le otorgarán el Premio Nobel de la Paz.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DE NORMALIZACION (ISO)

Lawrence D. Eicher

La Organización Internacional de Normalización es una federación internacional de organismos nacionales de normalización que en 1996 estaba integrada por organizaciones de 120 países. El objeto del ISO es impulsar el proceso de normalización en todo el mundo, con el objeto de facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios y de promover la cooperación en los ámbitos intelectual, científico, tecnológico y económico. Los resultados del trabajo de la OIT en el plano tecnológico se plasman en normas internacionales.

Lejos de limitarse a un determinado sector, el campo de actividad del ISO se extiende a todos los ámbitos de la normalización, con la excepción de la ingeniería eléctrica y electrónica, cuya normalización corresponde a la Comisión Electrotécnica Internacional (CEI).

La ISO concilia los intereses de productores, usuarios (incluidos los consumidores), gobiernos y científicos en la preparación de las normas internacionales.

El trabajo de la ISO se realiza a través de unos 2.800 organismos técnicos. Más de 100.000 especialistas de todo el mundo colaboran en una labor que, hasta la fecha, se ha traducido en la publicación de más de 10.000 normas internacionales, que ocupan unas 188.000 páginas de información condensada de consulta en inglés y francés.

Origen y miembros

El proceso de normalización internacional se inició en el campo de la electrotécnica hace unos 90 años. Aunque durante el decenio de 1930 se produjeron algunos intentos de normalización internacional en otras esferas técnicas, hasta la creación de la ISO no existió una organización internacional dedicada a la normalización en general.

A raíz de una reunión celebrada en Londres en 1946, los delegados de 25 países decidieron crear una nueva organización internacional "que tenga por objeto impulsar la coordinación y unificación internacionales de las normas industriales". La nueva organización, denominada ISO, inició su andadura oficial el 23 de febrero de 1947.

Es *organismo miembro* de la ISO el organismo nacional "más representativo de la normalización en cada país". Se deduce de lo anterior que únicamente se admite en la ISO a un organismo normalizador por cada país. Los organismos miembros pueden participar, con plenos derechos de sufragio, en todos los comités técnicos de la ISO, son elegibles para el Consejo y ocupan un escaño en la Asamblea General. En septiembre de 1995, pertenecían a la ISO 83 organismos. Más del 70 % de los organismos miembros son instituciones oficiales o entidades de derecho público, y los demás se encuentran íntimamente vinculados a las administraciones públicas de sus países respectivos.

Los *miembros corresponsales* suelen ser organizaciones de los países en vías de desarrollo que aún no cuentan con un organismo nacional de normalización. Si bien los miembros corresponsales no participan activamente en los trabajos técnicos, se

les mantiene plenamente informados del mismo. Por regla general, los miembros corresponsales —que actualmente son, en su práctica totalidad, instituciones oficiales— se convierten en organismos miembros al cabo de algunos años. En septiembre de 1995 había 24 miembros corresponsales.

Se ha creado una tercera categoría, la de los miembros *subscriptores*, en beneficio de los países con economías más modestas. Estos subscriptores abonaban unas tasas reducidas, que, no obstante, les permiten mantenerse en contacto con el proceso internacional de normalización. En septiembre de 1995 había un total de ocho miembros subscriptores.

La información básica sobre cada uno de los organismos miembros de la ISO aparece en la publicación titulada *ISO Membership*.

Trabajo técnico

La labor técnica de la ISO se realiza a través de unos comités técnicos (TC). La decisión de crear un nuevo comité técnico corresponde al Consejo de Dirección Técnica, que define también las funciones de cada comité. Cada comité elabora su programa de trabajo en el marco de sus competencias.

A su vez, los comités técnicos pueden crear subcomités y grupos de trabajo, en los que delegan distintas tareas. Cada comité y subcomité técnico cuenta con una secretaría, que se asigna a un organismo miembro de la ISO. A finales de 1995 funcionaban 185 comités técnicos, 611 subcomités y 2.022 grupos de trabajo.

Aunque las propuestas de incorporar un nuevo campo de actividad al programa de trabajo de la ISO suelen provenir de los organismos miembros, a veces se originan en otras organizaciones internacionales. La limitación de los recursos impone la fijación de prioridades. Por consiguiente, los organismos miembros de la ISO formulan las propuestas y, si se aceptan, el nuevo proyecto se asigna a uno de los comités técnicos existentes o se crea un nuevo comité.

Todo organismo miembro interesado en una materia incluida en las competencias de un comité tiene derecho a estar representado en el mismo. En *ISO/IEC Directives* se establece un procedimiento detallado al respecto.

Normas internacionales

Toda norma internacional es el resultado de un acuerdo entre los organismos miembros de la ISO y, bien se aplica directamente, bien se incorpora a la normativa interna de los diferentes países.

El primer e importante paso en la adopción de una norma internacional es la elaboración de un borrador del comité correspondiente, cuyo documento se distribuye para su estudio entre los miembros del comité técnico. El borrador pasa por diversas fases antes de su adopción como norma internacional, con el objeto de garantizar la aceptación del resultado final en el mayor número posible de países. Una vez alcanzado el consenso dentro del comité técnico, el borrador se remite a la secretaría central para su registro como borrador de norma internacional, el cual se somete entonces a votación entre todos los organismos miembros. En muchos países, el borrador de norma internacional (DIS) se somete a información pública, con el objeto de suscitar el mayor número posible de comentarios. Si el 75 % de los votos emitidos lo son a favor del borrador de norma internacional, se le tiene por aprobado como borrador definitivo de norma internacional (FDIS). A continuación, el mismo se distribuye entre todos los organismos miembros para su adopción formal por la ISO. También en esta fase se precisa el 75 % de los votos favorables para la publicación del texto como norma internacional. Por regla general, las cuestiones técnicas fundamentales se resuelven en el comité técnico. No obstante, en el

procedimiento electoral existen garantías de que ninguna objeción importante se pasa por alto.

La mayor parte de los contactos se realizan por correspondencia y únicamente se convocan reuniones cuando es absolutamente necesario. Todos los años circulan unos 10.000 documentos de trabajo. La mayoría de las normas se revisan periódicamente. Las normas pueden desfasarse por diversas causas, como el progreso tecnológico, la aparición de nuevos métodos y materiales, y la implantación de nuevas normas de seguridad y de calidad. Para afrontar esta situación, la ISO ha adoptado la política general de revisar sus normas cada cinco años, aunque algunas normas deben revisarse con una frecuencia mayor.

En *ISO Catalogue* se publica una relación completa de las normas de la ISO.

Labor de la ISO en el campo de la seguridad en el trabajo

Todas las normas internacionales de la ISO reflejan una preocupación por la seguridad que está presente en todo el trabajo de la Organización.

Las más de 10.000 normas internacionales publicadas hasta ahora por la ISO abarcan un amplio espectro que comprende desde las industrias aeroespacial y aeronáutica, hasta la agricultura y la construcción, las pruebas pirométricas, los contenedores, el equipo médico y de minería, el lenguaje máquina, el medio ambiente, la seguridad personal, la ergonomía, los pesticidas, la energía nuclear, etcétera.

Muchas de las normas internacionales de la ISO son fácilmente identificables como importantes para la prevención de los riesgos profesionales, como la principal señal identificativa de la presencia de radiación ionizante o de materiales radiactivos (ISO 361); los colores y señales de seguridad (ISO 3864); y el casco de seguridad en la industria (ISO 3873), indicado como medio de protección ligero en la minería, la excavación, la construcción naval, la ingeniería civil, la silvicultura, etcétera. Otras normas internacionales, cuyos efectos directos no son tan fáciles de reconocer, tienen también una influencia considerable en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Una de estas normas es la de *Evaluación de la exposición humana a la vibración de la totalidad del cuerpo* (ISO 263), que se ha publicado en tres partes y en la que se gradúan la "frontera de la reducción del confort", la "frontera de la destreza disminuida por la fatiga" y el "límite de la exposición", en función de diferentes niveles de frecuencia de la vibración, de la magnitud de la aceleración y del tiempo de exposición; y en función de la dirección de la vibración respecto a los ejes establecidos del cuerpo humano. Esta norma, como las demás, se actualiza continuamente en función de la investigación y de la experiencia, y se asocia a vehículos de transporte del tipo de los tractores, volquetes, excavadoras y muchos otros vehículos y sitios de trabajo.

Los comités técnicos de la ISO que se relacionan en la Tabla 23.2 se cuentan entre los más importantes en el campo de la seguridad y la prevención de enfermedades y accidentes.

Estos y otros comités técnicos han elaborado o se encuentran en vías de elaborar diversas normas internacionales sobre los riesgos profesionales en áreas como las obras de construcción, las fábricas, el trabajo portuario, la agricultura y la silvicultura, las instalaciones nucleares, la manipulación de materiales y el equipo y las prendas de protección personal.

El sector de la construcción es un claro ejemplo de la intensa preocupación por la prevención de los accidentes y enfermedades en la labor de la ISO. Más de cincuenta comités técnicos de la ISO se ocupan de diversos aspectos de la construcción y

Tabla 23.2 • Comités técnicos de la ISO más estrechamente relacionados con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Nº	Título	Ejemplo típico de norma ISO	
10	Dibujo técnico, definición del producto y documentación anexa	ISO/DIS 11604	Documentación técnica de productos: especificaciones para el equipo y los materiales de dibujo
21	Equipo de protección y lucha contra incendios	ISO 3941	Clasificación de los incendios
23	Tractores y maquinaria agrícola y forestal	ISO 3776	Tractores agrícolas: anclajes para cinturones de seguridad
35	Pinturas y barnices	ISO 3679	Pinturas, barnices, petróleo y productos afines—Determinación del punto de ignición—Método rápido en el equilibrio
43	Acústica	ISO 4872	Acústica—Medida del ruido ambiental emitido por máquinas y equipos de construcción para uso en exteriores—Método para determinar el cumplimiento de los límites de ruido
44	Soldadura y procesos afines	ISO/DIS 10882-2	Salud y seguridad en la soldadura y procesos afines—Muestreo de partículas y gases en suspensión en el aire en el campo respiratorio del operario—Parte 2: Muestreo de gases
59	Construcción de edificios	ISO/TR 9527	Construcción de edificios—Necesidades de los discapacitados en los edificios—Pautas de diseño
67	Materiales, equipo y estructuras para industrias de explotación de petróleo y de gas natural	ISO 10418	Industria del petróleo y gas natural—Plataformas de extracción submarina—Análisis, diseño, instalación y verificación de los sistemas básicos de seguridad en la superficie
82	Minería	ISO 3155	Cables de alambre trenzado para extracción en minas—Componentes de fibra—Características y verificaciones
85	Energía nuclear	ISO 1709	Energía nuclear—Materiales de fisión—Principios de criticidad, seguridad en el almacenamiento, manipulación y tratamiento
86	Refrigeración	ISO 5149	Sistemas mecánicos de refrigeración utilizados en la refrigeración y calefacción. Normas de seguridad
92	Protección contra incendios	ISO 1716	Materiales de construcción—Determinación de la potencia calorífica
94	Seguridad personal: ropa y equipos protectores	ISO 2801	Ropa protectora contra el calor y el fuego—Recomendaciones generales a los usuarios y a sus supervisores
96	Grúas	ISO 10245-1	Grúas—Dispositivos indicadores y limitadores—Parte 1: General
98	Bases para el diseño de estructuras	ISO 2394	Principios generales de fiabilidad para estructuras
101	Equipo de manipulación mecánica continua	ISO 1819	Aparatos de manutención continua—Código de seguridad—Reglas generales
108	Vibración e impacto mecánico	ISO 2631-1	Evaluación de la exposición humana a la vibración de todo el cuerpo—Parte 1: Reglas generales
110	Vehículos industriales	ISO 1074	Carretillas de horquilla elevadora—Pruebas de estabilidad
118	Compresores, herramientas y máquinas neumáticas	ISO 5388	Compresores de aire fijos—Normas de seguridad y código de práctica
146	Calidad del aire	ISO 8518	La atmósfera en el lugar de trabajo—Determinación de la presencia de macropartículas de plomo y sus compuestos—Método espectrométrico de absorción atómica de llama
159	Ergonomía	ISO 7243	Medio ambiente calórico—Estimación del estrés por calor del trabajador, basándose en el índice WBGT (temperatura del globo ocular húmedo)
199	Seguridad de la maquinaria	ISO/TR 12100-1	Seguridad de la maquinaria—Conceptos básicos, principios generales para diseño. Parte I: terminología, metodología

sus materiales y diez de ellos se interesan por los problemas del medio ambiente de trabajo. Entre los factores físicos presentes en el campo de la construcción figuran aspectos como la seguridad personal, la vibración y el impacto, el ruido, las instalaciones y equipos, las máquinas excavadoras, los montacargas y grúas, y los temas ergonómicos. Los factores químicos son la calidad del aire, los barnices y pinturas, la protección de los soldadores y el equipo y prendas de protección.

La Sección ISO TC 127 (*Maquinaria de movimiento de tierras*) ha creado un subcomité dedicado específicamente a los problemas de la seguridad y a los factores humanos asociados a todos los actuales tipos básicos de maquinaria de movimiento de tierras, como tractores, excavadoras, volquetes, escarificadoras y niveladoras. Existen actualmente normas de seguridad en el acceso a las cabinas tractoras mediante peldaños, escaleras, plataformas y

pasarelas; y se han definido las dimensiones de las cabinas para los operadores de gran y pequeña estatura, sentados o de pie, con o sin ropa impermeable.

Se han dedicado diversas normas internacionales para las posiciones estando sentados y a las formas y dimensiones de los asientos para diferentes tipos de operadores. Actualmente, las posiciones sedentes se asocian a diversos aspectos del confort y al acceso a los mandos manuales y a los pedales. Además, se han elaborado diversas normas para definir el campo visual de los operadores de maquinaria de movimiento de tierra, sobre la base de la determinación de la configuración, la dimensión y la posición de las áreas sin visibilidad resultantes de las partes de la máquina que entorpecen la visión.

Con el objeto de evitar que las máquinas aplasten al operador en caso de vuelco accidental, se han diseñado y normalizado

estructuras de protección contra vuelcos. La caída de árboles, rocas y cascotes de construcción durante los trabajos de demolición pueden entrañar peligros, por lo que se han diseñado diversos medios de protección contra caída de objetos (FOPS), con el objeto de reducir la posibilidad de que los operadores resulten lesionados.

En la norma ISO 7000, *Símbolos gráficos utilizables en el equipo*, se resumen varios centenares de símbolos gráficos internacionalmente aceptados, utilizables en todo tipo de equipo y piezas para indicar a sus operarios el funcionamiento y utilización de los mismos.

La labor de la ISO en el campo de la construcción es tan intensa y extensa como en las demás áreas de actuación de la ISO, que abarcan la mayor parte de la actividad agrícola, industrial y marítima, con las únicas excepciones del sector electrónico —competencia de la Comisión Electrónica Internacional— y de los productos farmacéuticos, de los que se ocupa la Organización Mundial de la Salud.

Las normas internacionales adquieren especial relevancia en las fábricas, debido a que muchas personas que buscan empleo emigran a otros países para trabajar, a veces, en lugares en los que no pueden entender ni leer el idioma. El uso de unos símbolos gráficos de operación de la maquinaria que se ajusten a las normas internacionales es imprescindible, tanto aquí, como en la construcción; tanto como lo es la estandarización de la posición de los pedales y controles manuales y la observancia de las normas internacionales aplicables a las estructuras protectoras de las piezas móviles.

Un código ISO de seguridad de los compresores abarca una extensa gama de factores ambientales y de seguridad, como la prevención de la inhalación de gases del petróleo y el control de los inhibidores de los gases de petróleo tóxicos, la prevención de la ignición del coque de petróleo y de la explosión del cárter, y el uso de válvulas de descompresión y de seguridad.

Existen cerca de cuarenta normas internacionales dedicadas a la seguridad del equipo de manipulación mecánica continua, que abarcan aspectos como la seguridad y los códigos de seguridad para diversas clases de equipo, como los transportadores de banda, los alimentadores vibratorios, los transportadores aéreos de cadena, los transportadores hidráulicos, el equipo neumático de manipulación y los transportadores sin fin y de rodillos.

En el campo de la agricultura y la silvicultura, la ISO ha desarrollado importantes normas internacionales de protección de los trabajadores. Una de las más conocidas es la relativa a los puntos de anclaje de los cinturones de seguridad de los tractores agrícolas; a medida que su aplicación se generaliza, se facilita la exportación e importación, pues la norma ha venido a reemplazar una plétora de reglamentos y normas nacionales en la materia. En las normas ISO se aborda, incluso, la redacción de los manuales operativos y de las publicaciones técnicas sobre tractores y maquinaria agrícola, con el objeto de facilitar su lectura y comprensión.

Los trabajadores portuarios se encuentran protegidos por diversas normas internacionales en las que se define la estabilidad de las grúas fijas y móviles en funcionamiento y se establecen los efectos de distintas intensidades del viento en la estructura de las grúas. Otras normas se refieren a los indicadores y dispositivos de seguridad que se ponen en funcionamiento en caso de error de apreciación del operador. Existe un tercer grupo de normas dedicadas al uso de indicadores, como los anemómetros; los indicadores de sobretensión; los indicadores de masa, de declive y de rotación; y los dispositivos de "corte automático", como los topes del desplazamiento de las grúas móviles, los limitadores de la capacidad de elevación de cargas y los limitadores de cuerdas flojas. El objetivo de las

normas producidas y en preparación no se limita a la protección de los operadores en el trabajo, sino que se orienta también a mejorar el medio ambiente de trabajo, al fomentar la confianza del personal que se desplaza debajo de las grúas y en su entorno. Otra norma internacional asociada a las anteriores, en la que se establecen criterios de eliminación en función del desgaste, la corrosión, la deformación y la rotura de filamentos, tiene por objeto servir de pauta al personal de mantenimiento y supervisión de grúas y equipo de elevación de cargas. En otras normas que actualmente se encuentran en proceso de desarrollo se regulan distintos aspectos del mantenimiento, los dispositivos de anclaje fuera de servicio, la supervisión del estado del equipo, la seguridad en el uso y las señales de seguridad.

La seguridad de los trabajadores y demás personas que acceden a las instalaciones nucleares o a sus cercanías es objeto de diversas normas internacionales, con cuya adopción no ha concluido la labor que se realiza en este campo. En dichas normas se abordan cuestiones como los métodos de verificación de los dosímetros y medidores de exposición, un método de verificación de fugas de contenidos y de fugas radiactivas, y las directrices generales para el muestreo de los materiales radiactivos en suspensión en el aire.

La responsabilidad por las normas internacionales relativas al uso de equipo y prendas protectoras corresponde a ISO TC 94. Además de la norma relativa a los cascos de seguridad en la industria, esta división ha elaborado un vocabulario estandarizado relativo a los protectores oculares personales, ha fijado las reglas de utilización y transmisión de los filtros de infrarrojos para los protectores oculares, y ha formulado recomendaciones generales destinadas a los usuarios —y a sus responsables— de las prendas protectoras contra el fuego y el calor.

Indudablemente, la elaboración y aplicación de las normas internacionales de la ISO del tipo de las mencionadas anteriormente, gestadas en un proceso de colaboración internacional, han contribuido a mejorar la calidad de vida en el lugar de trabajo.

ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (AISS)

Dick J. Meertens

Razón de ser y perspectiva histórica

El objetivo de la AISS consiste en cooperar, en el ámbito internacional, en el desarrollo, defensa y promoción de la sociedad social en todo el mundo, fundamentalmente, mediante la elevación de su calidad técnica y administrativa. Actualmente, la prevención de los riesgos sociales se considera parte del sistema de la seguridad social.

La AISS tuvo un lejano predecesor: el Comité Internacional Permanente de la Seguridad Social (CPIAS), que, en un principio, se limitaba a los riesgos de accidente y que, a partir de 1891, amplió su campo de actuación al conjunto de la seguridad social. En la tercera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 1927, se adoptaron el Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria) (nº 24) y el Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura) (nº 25). La AISS se fundó entonces, a iniciativa de la Oficina Internacional del Trabajo, con el objeto de recabar el apoyo de los expertos de varios países europeos a la ratificación de estos convenios. Hasta 1947, la organización se denominó Conferencia Internacional de Fondos del Seguro de Enfermedad y Sociedades Mutualistas (CIMAS).

El concepto de prevención existía ya en las mentes rectoras de la organización últimamente citada (CIMAS), cuando

incluyeron la idea en los principios fundamentales de política adoptados por la Asamblea Constituyente. Sin embargo, no fue hasta 1954 que la Asociación se comprometió seriamente con la actividad de salud y seguridad en el trabajo, mediante la creación de su Comité Permanente para la Prevención de los Riesgos Profesionales. Es de observar que, en este campo, la función de la AISS es complementaria de la labor de la OIT. En efecto, los expertos de la AISS, no sólo colaboran en el desarrollo de los convenios y recomendaciones de la OIT, sino que también participan en su aplicación.

Si bien los programas de prevención predominan, lógicamente, en el campo de la salud y seguridad en el trabajo, en los dos últimos decenios, la importancia de la prevención se ha incrementado igualmente en otras ramas de la seguridad social, especialmente en el ámbito del seguro de enfermedad y, más recientemente, del seguro de desempleo, como se pone de relieve en la actividad de los Comités Permanentes de la AISS. A lo largo del pasado decenio, los esfuerzos de prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales han sufrido una profunda transformación en las modernas sociedades industrializadas, que se analiza en mayor profundidad posteriormente, en el apartado dedicado al "concepto de prevención" de la Asociación.

Estructura y miembros

La AISS es un complejo internacional de servicios, instituciones y organismos gestores de una o varias ramas de la seguridad social o de las mutualidades. Las oficinas de la organización están situadas en la sede de la OIT en Ginebra.

La Asociación tiene dos clases de miembros. Son *miembros afiliados* los ministerios, organismos centrales y federaciones nacionales de las instituciones gestoras de la seguridad social o de alguna de sus ramas en el ámbito nacional. Pueden ser *miembros asociados* las instituciones nacionales sin ánimo de lucro, como las dedicadas a la investigación y a la salud y seguridad, cuyos objetivos sean compatibles con los de la Asociación, aunque no estén cualificados para llegar a ser miembros afiliados.

En 1995, había más de 240 organizaciones afiliadas a la AISS, distribuidas en 117 países, además de 95 instituciones asociadas en 35 países, para un total de 338 organizaciones pertenecientes a la Asociación en 127 países de todo el mundo. Más de 200 instituciones miembros participan directamente en el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o en la prevención de accidentes y la promoción de la salud y la seguridad, o en ambas actividades.

Como se observa en el organigrama de la Figura 23.4, toda la actividad del AISS está orientada por la Asamblea General, integrada por delegados de las organizaciones miembros y conocida también como el parlamento mundial de la seguridad social. El Consejo de la AISS, compuesto por un delegado de cada uno de los países que cuentan con instituciones afiliadas, se reúne regularmente con ocasión de las reuniones trienales de la Asamblea General. La Oficina, responsable, con el Consejo, de la ejecución de los acuerdos adoptados en la Asamblea General, se reúne dos veces al año y está integrada por 30 miembros elegidos y por los presidentes de los Comités Permanentes.

Actividad

La Asociación realiza tres clases de actividades básicas:

1. *Actividades regionales.* Se dirigen a satisfacer las necesidades específicas de las organizaciones miembros de diversas partes del mundo. Con este fin, la AISS ha creado oficinas regionales en África, ambas Américas, Asia y Pacífico, y Europa, situadas, respectivamente, en Abidján, Buenos Aires, Manila y París.

Figura 23.4 • Estructura de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).



2. *Investigación y documentación.* Las tendencias y novedades de la seguridad social en todo el mundo son objeto de un seguimiento y análisis realizados desde la perspectiva de la investigación de ámbito nacional e internacional con la colaboración de una red de corresponsales. La Asociación, que gestiona la mayor biblioteca del mundo especializada en la seguridad social, coopera con el Departamento de Seguridad Social de la OIT en la difusión puntual de información sobre la materia.

3. *Actividades técnicas.* Cada uno de los diez Comités Permanentes y el Grupo de Estudios se dedica a una rama específica de la seguridad social. Su investigación se centra en los problemas específicos de un sector, como los relacionados con el seguro de enfermedad, el sistema de pensiones, el seguro de desempleo, la protección de la familia, la rehabilitación, la organización y metodología y las cuestiones actuariales y estadísticas.

Los comités permanentes del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y de Prevención de Riesgos Profesionales, con sus 11 Secciones Internacionales de Prevención de Accidentes, realizan una labor especialmente relevante en la promoción de la salud y seguridad.

Comité Permanente de Prevención de Riesgos Profesionales

Dos elementos distintos, aunque complementarios (esto es, la promoción de la prevención y las actividades técnicas), se enmarcan en el ámbito competencial de este Comité, que, en colaboración con el Consejo Asesor, realiza un seguimiento de los acontecimientos que se producen en todo el mundo, además de llevar a cabo estudios y encuestas globales de las cuestiones problemáticas.

Direcciones de las Secciones Internacionales de la AISS

Sección Internacional de la AISS para la Investigación
Secretaría de la Sección:

c/o Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS)
30 rue Olivier Noyer, F-75680 Paris Cedex 14
Tfno. +33-1 40 44 30 00; Fax +33-1 40 44 30 99

Sección Internacional de la AISS para la Información

Secretaría de la Sección:

c/o Association nationale pour la prévention des accidents du
travail (ANPAT)

88 rue Gachard, Boite 4, B-1050 Bruselas
Tfno. +32-2 648 03 37; Fax +32-2 648 68 67

Sección Internacional de la AISS para la Minería

Secretaría de la Sección:

Vědeckovýzkumný Úhelný Ústav
(Instituto de Investigación Científica de la Minería del Carbón)
Pikartská ul. 7

CS-716 07 Ostrava Radvanice
República Checa
Tfno. +42-69 623 20 48; Fax +42-69 623 21 76

Sección Internacional de la AISS para la Industria Química

Secretaría de la Sección:

c/o Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie
Kurfürsten-Anlage 62
D-69115 Heidelberg

Tfno. +49-6221 52 34 98; Fax +49-6221 52 33 23

Sección Internacional de la AISS para la Industria del Hierro
y el Metal

Secretaría de la Sección:

c/o Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
Adalbert-Stifter-Straße 65, A-1200 Viena
Tel. +43-1 33 111 558; Fax +43-1 33 111 469

Sección Internacional de la AISS para la Electricidad

Secretaría de la Sección:

c/o Berufsgenossenschaft der Feinmechanik und Elektrotechnik
Gustav-Heinemann-Ufer 130, D-50968 Colonia
Tfno. +49-221 37 78 1; Fax +49-221 37 78 134

Sección Internacional de la AISS para la Industria
de la Construcción

Secretaría de la Sección:

c/o Organisme professionnel de prévention
du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP)
Tour Amboise, 204 Rond-Point du Pont-de-Sèvres
F-92516 Boulogne-Billancourt
Tfno. +33-1 46 09 26 54; Fax +33-1 46 09 27 40

Sección Internacional de la AISS para la Agricultura

Secretaría de la Sección:

c/o Bundesverband der landwirtschaftlichen
Berufsgenossenschaften
Weissensteinstraße 72
D-34131 Kassel-Wilhelmshöhe,
Tfno. +49-561 93 59 401; Fax +49-561 93 59 414

Sección Internacional de la AISS para la Seguridad
de las Máquinas

Secretaría de la Sección:

c/o Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel
und Gaststätten
Dynamostraße 7-9
D-68165 Mannheim
Tfno. +49-621 44 56 22 13; Fax +49-621 44 56 21 25

Sección Internacional de la AISS para la Educación
y la Formación

Secretaría de la Sección:

c/o Caisse régionale d'assurance maladie
(CRAM— Ile-de-France)
17-19 place de l'Argonne
F-75019 Paris
Tfno. +33-1 40 05 38 02; Fax +33-1 40 05 38 84

Secretaría Internacional de la AISS para los Servicios de Salud

Secretaría de la Sección:

c/o Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst
und Wohlfahrtspflege
Pappelallee 35-37
D-22089 Hamburgo
Tfno. +49-40 20 20 70; Fax +49-40 20 20 75 25

En la esfera internacional, el Comité realiza las siguientes actividades de prevención de los riesgos profesionales:

- intercambio de información y experiencia;
- organización de reuniones internacionales y congresos mundiales;
- realización de encuestas y fomento de la investigación en el campo de la prevención de los riesgos profesionales;
- coordinación de la actividad de las Secciones Internacionales de la AISS para la Prevención de los Riesgos Profesionales;
- cooperación con la OIT y con otras organizaciones dedicadas a la prevención de riesgos profesionales;
- otras actividades de interés para las actividades del Comité.

Congresos Mundiales

Desde 1955, la OIT y la AISS han venido organizando cada tres años los Congresos Mundiales de Salud y Seguridad en el Trabajo, en colaboración con las instituciones miembros de la AISS y con los pertinentes organismos del país anfitrión representados en la OIT. No resulta fácil evaluar la medida en que los Congresos Mundiales han marchado al ritmo marcado por las

distintas etapas del desarrollo de la prevención de los riesgos profesionales en concordancia con el progreso económico, social e industrial de estos últimos 25 años, ni la medida en que dichos Congresos han marcado la pauta o promovido ese desarrollo. En cambio, resulta indudable que el consiguiente intercambio de ideas e información sobre las investigaciones recientes y su aplicación práctica en diferentes países, tanto en el ámbito nacional, como dentro de la industria, ha hecho posible que numerosos participantes en los Congresos se familiaricen con los numerosos cambios que se van produciendo. Esto, a su vez, ha permitido que dichos participantes enriquezcan su aportación en su esfera de actividad específica.

Los cuatro últimos Congresos Mundiales han tenido lugar en Ottawa-Hull (1983), Estocolmo (1987), Hamburgo (1990), Nueva Delhi (1993) y Madrid (1996).

Secciones Internacionales de la AISS dedicadas a la prevención

Desde finales del decenio de 1960, a propuesta del Comité Permanente de Prevención de Riesgos Profesionales y de su

Consejo Asesor, la Oficina de la AISS ha creado once Secciones Internacionales de Prevención de Riesgos Profesionales. Ocho de esas secciones se ocupan de la prevención de accidentes en distintos sectores de la industria y la agricultura, y las otras tres se dedican, respectivamente, a los medios de información, la investigación en el campo de la salud y seguridad, y la educación y formación para la prevención de accidentes.

Cada Sección Internacional de la AISS está representada por su Presidente y su Secretario General en el Consejo Asesor del Comité Permanente, que asesora a la Oficina en los aspectos fundamentales de la actividad del Comité y de sus Secciones Internacionales. Un ejemplo concreto de esta labor es el concepto de la prevención, que posteriormente será objeto de un examen independiente.

Las Secciones Internacionales son financieramente autónomas y poseen una estructura descentralizada y una composición independiente, consistente en miembros de pleno derecho, miembros asociados y miembros corresponsales. Pueden ser miembros de pleno derecho las instituciones pertenecientes a la AISS y otras organizaciones sin ánimo de lucro. Las entidades con fines lucrativos cuya actividad se inserte en el marco competencial de una Sección pueden ser admitidas como miembros asociados, y los expertos pueden solicitar su incorporación como miembros corresponsales. En varios países, las distintas Secretarías de las Secciones se confieren a las instituciones miembros de la AISS especializadas en los campos respectivos.

Cada Sección funciona como centro de difusión de la información generada en su propia esfera de competencias. Todas las Secciones organizan simposios internacionales, coloquios y reuniones de expertos, cuyos informes y actas se reproducen en la serie Prevención 1000, de la AISS. En la actualidad, las Secciones cuentan con unos 45 grupos de trabajo que tienen una composición internacional y que se ocupan de diversas materias, que pueden oscilar desde el asesoramiento sobre cuestiones de seguridad a los trabajadores migrantes de la construcción, confección o sobre una lista de especificaciones para la clasificación de la maquinaria sobre la base de criterios ergonómicos, hasta la seguridad en el trabajo con agentes biológicos. Los hallazgos de estos grupos de trabajo se editan en forma de folletos técnicos como parte de la serie Prevención 2.000 de la AISS. Si bien la mayor parte de los títulos se editan en inglés, francés y alemán, existen algunos en español y otros idiomas. Los folletos se pueden pedir directamente a la Secretaría de la Sección correspondiente.

Revisten especial interés los festivales internacionales cinematográfico y de vídeo, que coinciden con los Congresos Mundiales y respecto a los cuales uno de los Grupos de Trabajo de la Sección de la Electricidad funciona como centro de difusión de información. Todas las producciones que se exhiben en ambos festivales se relacionan en un catálogo que se edita en cuatro idiomas y que la Sección mencionada facilita gratuitamente. A continuación se describen brevemente las Secciones Internacionales de la AISS.

Sección Internacional de la AISS para la Investigación.

Esta sección ofrece información actualizada sobre los proyectos de investigación presentes y futuros en todo el mundo. Dos bancos de datos permiten el acceso rápido y eficaz a esta información. El Grupo de Trabajo denominado "Conceptos de Investigación" aporta la base teórica que garantiza que, en mayor medida que en el pasado, la investigación contribuye a mejorar su campo y la aplicación práctica de los resultados.

Sección Internacional de la AISS para la Información.

La Sección de Información suministra datos sobre las técnicas de información más eficaces. El Grupo de Trabajo denominado

"Publicaciones sobre Salud y Seguridad" asesora a los expertos en seguridad sobre la forma más efectiva de llegar a su público. Esta Sección brinda asesoramiento especializado sobre la "publicidad para la seguridad".

Sección Internacional de la AISS para la Industria Minera. Esta Sección se interesa por los riesgos típicos del trabajo subterráneo en las minas de carbón (oscuridad, polvo, calor, gases, explosiones, hundimientos, etc.) y se ocupa de la formación de los equipos de rescate en las minas.

Sección Internacional de la AISS para la Industria Química. Si bien la aparición de nuevas sustancias produce unos riesgos nuevos, la industria química ha logrado unos niveles elevados de seguridad que se han revelado ejemplares. La Sección Química trabaja para garantizar que estos niveles de seguridad trasciendan las fronteras en una medida igual, si no mayor, que los riesgos.

Sección Internacional de la AISS para el Hierro y la Metalurgia. Es preciso reducir la elevada tasa de accidentes que se produce en este importante sector. Se desarrollan sistemas de seguridad contra los peligros y causas de accidentes más frecuentes. Los Grupos de Trabajo de esta Sección se interesan fundamentalmente por las nuevas tecnologías y los sustitutos de las sustancias más peligrosas presentes en el trabajo.

Sección Internacional de la AISS para la Electricidad.

Esta energía "invisible" genera numerosos riesgos invisibles. Esta sección formula recomendaciones prácticas para la prevención de accidentes y establece las bases para el control legal de los sistemas y aparatos eléctricos, apoyado por unos métodos eficaces de prestación de primeros auxilios en caso de accidente eléctrico. La Sección cuenta con un centro de distribución de filmes y vídeos dedicados a la salud y seguridad y al medio ambiente.

Sección Internacional de la AISS para la Industria de la Construcción. La elevadísima tasa de accidentes que se registra en la industria de la construcción impone la adopción de una estrategia de seguridad capaz de adaptarse al cambio continuo que se produce en el medio ambiente del trabajo de la construcción. Lejos de limitarse a la solución de problemas concretos, el objetivo de esta Sección consiste en mejorar la seguridad y el sistema de prevención de accidentes en el conjunto de la industria de la construcción, especialmente mediante una mayor cooperación entre los diferentes ocupaciones que confluyen en un mismo puesto de trabajo.

Sección Internacional de la AISS para la Agricultura. La mecanización y el empleo de productos químicos en la agricultura son causa de problemas en todo el mundo. Esta Sección propugna una rápida evolución social y tecnológica que se desarrolle en el contexto de la revolución técnica y que, al mismo tiempo, garantice que la producción de alimentos no suponga un peligro para la vida humana.

Sección Internacional de la AISS para la Seguridad de la Maquinaria. Esta Sección se ocupa de la seguridad de los sistemas y de la prevención de accidentes en los aparatos, máquinas, dispositivos y sistemas. La labor de los Grupos de Trabajo de esta Sección se centra en la estandarización de los dispositivos de seguridad, los aspectos ergonómicos, la reducción del ruido, los conmutadores de seguridad y la prevención de las explosiones de polvo.

Sección Internacional de la AISS para la Educación y la Formación. El creciente progreso tecnológico que se produce en todas las esferas de la vida trae consigo nuevos peligros. La causa principal de los accidentes es la falta de educación y formación en el campo de la seguridad. La seguridad se debe incorporar al comportamiento humano en todos los aspectos de la existencia. Esta Sección se ocupa de todos los aspectos pedagógicos de la educación y formación para la prevención y propugna una concepción global de la prevención, basada en aplicar la experiencia generada por la prevención en el lugar de trabajo a la seguridad en todas las esferas de la vida.

Sección Internacional de la AISS para los Servicios de Salud. Esta Sección acude a la cooperación internacional en el esfuerzo por superar los déficits de seguridad existentes en el sector sanitario. Los riesgos profesionales típicos del sector de la salud difieren sensiblemente en algunos aspectos de los riesgos característicos de otras actividades. Ejemplos de esta especificidad son la exposición directa al contagio y los riesgos inherentes a la manipulación de medicamentos —especialmente los anestésicos gaseosos— los desinfectantes y los residuos infecciosos.

El concepto de prevención de la AISS "seguridad mundial"

En octubre de 1994, la Oficina de la AISS adoptó en 1994 el denominado "Concepto de prevención de la AISS de seguridad mundial": La senda dorada hacia la política social".

Sólo siete de cada cien accidentes mortales se producen en el trabajo, y el resto son accidentes de circulación o domésticos, o bien ocurren en la escuela o con ocasión de la práctica de deportes. Por consiguiente, el objetivo de este concepto consiste en aplicar eficazmente en otros campos la experiencia obtenida en el ámbito de la prevención en el mundo del trabajo.

Partiendo del criterio de que el mantenimiento de la salud es un propósito fundamental de la humanidad y, por lo tanto, un objetivo primordial de la seguridad social, el concepto aboga por la correlación de la prevención, la rehabilitación y la indemnización, así como por la preservación de un medio ambiente intacto. Se pondrá énfasis en la importancia del factor humano en las fases de planificación, organización y aplicación, así como en la necesidad de iniciar la formación en la prevención en la primera infancia. Se hará un esfuerzo por llegar a todos cuantos, en razón de su actividad, están en condiciones de mejorar la protección de las personas contra los distintos riesgos. Estas personas son los legisladores y los responsables de la normalización; los agentes sociales; los responsables del desarrollo, planificación, diseño y producción de bienes y servicios; los profesores y responsables del desarrollo de los planes de estudio; los especialistas en información dedicados a la información pública, los profesionales de la salud en el trabajo; los organismos consultores y supervisores; los directivos responsables de los esquemas de seguro públicos y privados; los responsables de la toma de decisiones y los directores de programas de las organizaciones internacionales y, por último, aunque no lo menos importante, los padres e hijos.

El impulso general a la salud y seguridad en el trabajo y en otros campos se basa en tres clases de medidas: técnicas, organizativas y de modificación del comportamiento. Con este objeto, en el concepto de prevención de la AISS se establecen tres niveles de actuación:

1. Informar al público en general y fomentar la conciencia de los problemas de salud y seguridad, a través de los medios de comunicación social, periódicos y folletos, carteles, etcétera.
2. Alcanzar una proyección amplia y profunda al mismo tiempo, procurando influir en los comportamientos y

actitudes por medios dotados de efectos multiplicadores, empleando para ello unos métodos y técnicas enfocados a grupos específicos, como películas y materiales didácticos.

3. Perseguir un impacto profundo en los grupos de riesgo directo, empleando medios específicos como el asesoramiento y los folletos monográficos.

El primer paso en la aplicación del concepto consistirá en hacer inventario de las actividades de prevención, con la finalidad de conocer las necesidades y deficiencias regionales. También se hará inventario de los actuales materiales e instalaciones de apoyo. Además, la AISS impulsará sus actividades de información e investigación y su programa de reuniones, incrementará su cooperación con las organizaciones internacionales en el campo de la prevención e incorporará los proyectos de aquellas a sus actividades.

En resumen, la única vía segura hacia el éxito pasa por la cooperación entre los sistemas de prevención, de rehabilitación y de indemnización; por la transposición a los ámbitos no laborales de la experiencia positiva generada en las empresas en materia de prevención; y por la concesión de un mayor peso al factor humano.

Publicaciones

La AISS edita una gran variedad de estudios, encuestas, publicaciones y boletines periódicos y esporádicos. Para mayor información sobre estas publicaciones, puede consultarse el Catálogo de Publicaciones de la AISS, que se puede pedir gratuitamente a la dirección siguiente: ISSA, Case postale 1, CH-1211, Ginebra 22, Suiza.

Además de las actas de los Congresos Mundiales de Salud y Seguridad en el Trabajo, editadas por el Comité Organizador del país anfitrión, las publicaciones de las distintas Secciones Internacionales se relacionan en las series 1.000 y 2.000 de *Prevención AISS*, y se pueden solicitar en la dirección anteriormente indicada.

COMISION INTERNACIONAL DE MEDICINA DEL TRABAJO (CIMT)

Jerry Jeyaratnam

Perspectiva histórica y objetivos

La Comisión Internacional de Medicina del Trabajo (CIMT) es una organización profesional no gubernamental de ámbito internacional que tiene por objeto la promoción del progreso científico, el conocimiento y el desarrollo de la salud y seguridad en el trabajo en todas sus facetas. La organización se fundó en Milán, en 1906, con el nombre de Comisión Permanente de Medicina del Trabajo. En nuestros días, la CIMT es la principal asociación científica internacional dedicada a la medicina del trabajo y está integrada por 2.000 profesionales de 91 países. La CIMT ha sido reconocida por las Naciones Unidas y mantiene estrechos lazos de cooperación con la OIT, la OMS, el PNUMA, la AISS y la CEE. Sus idiomas oficiales son el inglés y el francés.

En el momento de su fundación, la Comisión tenía 18 miembros en representación de 12 países. Uno de sus objetivos principales consistía en organizar cada tres años congresos internacionales que sirviesen de marco al intercambio de ideas y experiencias entre los más importantes especialistas en la medicina del trabajo, y esta tradición ha continuado hasta nuestros días, que han sido testigos del vigésimo quinto congreso celebrado en Estocolmo en 1996.

Tabla 23.3 • Sedes de los congresos trienales desde 1906.

Sede	Año	Sede	Año
Milán	1906	Madrid	1963
Bruselas	1910	Vienna	1966
Viena (aplazado)	1924	Tokio	1969
Amsterdam	1925	Buenos Aires	1972
Budapest	1928	Brighton	1975
Ginebra	1931	Dubrovnik	1978
Bruselas	1935	El Cairo	1981
Francfort	1938	Dublin	1984
Londres	1948	Sydney	1987
Lisboa	1951	Montreal	1990
Nápoles	1954	Niza	1993
Helsinki	1957	Estocolmo	1996
Nueva York	1960	Singapur	2000

El Congreso celebrado en Londres en 1948 tuvo una gran repercusión internacional e impulsó la internacionalización de la Comisión. Se modificó su constitución y el nombre se cambió por el de Comisión Permanente y Asociación Internacional, en un proceso que concluyó en 1957. El proceso de internacionalización y democratización de la comisión se fue acrecentando, hasta que en 1984 adoptó la denominación actual.

La CIMT constituye un foro de intercambio científico y profesional. Para ello, la CIMT:

- organiza congresos y reuniones internacionales sobre la medicina del trabajo;
- crea comités científicos en diversas áreas de la medicina del trabajo y afines;
- difunde información sobre la actividad en el campo de la medicina del trabajo;
- establece directrices y elabora informes sobre la medicina del trabajo y áreas afines;
- colabora con los organismos nacionales e internacionales competentes en materia de salud laboral y ambiental;
- realiza otras actividades incluidas en el marco de la medicina del trabajo;
- recaba y administra las aportaciones económicas precisas para el desarrollo de su actividad.

Estructura y miembros

La gestión de la CIMT corresponde a un equipo de directivos y a un consejo. Aquél está integrado por el Presidente, dos Vicepresidentes y el Secretario General; al tiempo que el consejo está integrado por el anterior presidente y otros 16 consejeros elegidos entre los miembros de la organización. Además, en caso necesario, el Presidente puede cooptar otros dos miembros del consejo en representación de las áreas geográficas o funcionales insuficientemente representadas.

Entre los miembros de la CIMT hay personas físicas y jurídicas. Las organizaciones, sociedades, industrias y empresas pueden convertirse en miembros patrocinadores de la CIMT. Las organizaciones profesionales o científicas pueden ser miembros afiliados.

Los miembros patrocinadores pueden designar a un representante que reúna los requisitos exigibles para ser miembro titular

Tabla 23.4 • Relación de comités científicos y grupos de trabajo de la CIMT (1966).

Comités científicos	
1.	Prevención de accidentes
2.	Envejecimiento y trabajo
3.	Agricultura
4.	Cardiología
5.	Sector químico (Medichem)
6.	La informática en la salud laboral y medioambiental
7.	La industria de la construcción
8.	Países en vías de desarrollo
9.	Educación y formación
10.	La epidemiología en la higiene industrial
11.	Fibras
12.	Trabajadores de la sanidad
13.	Investigación y evaluación de los servicios de salud
14.	Higiene industrial
15.	Trastornos musculoesqueléticos
16.	Neurotoxicología y psicofisiología
17.	Enfermería de empresa
18.	Toxicología industrial
19.	Polvo de origen orgánico
20.	Pesticidas
21.	Radiación y trabajo
22.	Los servicios de salud laboral en la pequeña empresa
23.	Trabajo por turnos
24.	Toxicología de los metales
25.	Trastornos respiratorios relacionados con el trabajo
26.	Vibración y ruido
Grupos de trabajo científico	
1.	Dermatosis profesional y de origen ambiental
2.	Minusvalía y trabajo
3.	Riesgos para la función reproductora en el lugar de trabajo
4.	Factores térmicos

y que disfrutará de los privilegios concedidos a los miembros personales. Por su parte, los miembros afiliados pueden designar un representante que reúna los requisitos exigibles para ser miembro titular y que disfrutará de idénticos derechos que los titulares. Los miembros individuales de la CIMT representan un amplio espectro de intereses profesionales, como médicos, higienistas industriales, profesionales de la enfermería, técnicos en seguridad, psicólogos, químicos, físicos, ergónomos, estadísticos, epidemiólogos, sociólogos y fisioterapeutas. Estos profesionales trabajan en universidades, institutos de medicina del trabajo, administraciones públicas e industrias. A finales de 1993, las naciones más representadas eran Francia, Estados Unidos, Finlandia, Japón, Reino Unido y Suecia, cada una de las cuales contaba con más de 100 miembros. Los miembros patrocinadores y afiliados pueden acceder a la Asamblea General y

participar en el trabajo de los comités científicos. Asimismo, estos miembros pueden remitir artículos para su publicación en el boletín, que los mantiene informados de las actividades presentes y previstas.

Actividades

La actividad más destacada de la CIMT son los Congresos Mundiales de Medicina del Trabajo, que se celebran cada tres años con unos 3.000 participantes. El Congreso de 1990 se celebró en Montreal, Canadá, y el de 1993 en Niza, correspondiendo a Estocolmo la organización del Congreso de 1996. Está previsto que el del 2000 se celebre en Singapur. En la Tabla 23.3 se relacionan las sedes de todos los congresos que han tenido lugar desde 1906.

En la actualidad, la CIMT alberga veintiséis comités científicos y cuatro grupos de trabajo (Tabla 23.4). La mayor parte de los comités organizan regularmente simposios, publican monografías y aprueban los resúmenes que se presentan a los congresos internacionales. La CIMT edita un boletín trimestral, que se distribuye gratuitamente entre los miembros. En este boletín bilingüe se publican informes de los congresos, reseñas de publicaciones, el calendario de los próximos eventos e información sobre cuestiones de educación e información, además de anuncios que interesan a los miembros. Algunos de los comités científicos publican también monografías y las actas de sus reuniones respectivamente. La CIMT lleva un archivo informatizado de sus miembros, del que se realizan periódicamente impresiones que se distribuyen entre los socios. Además, la CIMT edita el diario científico *International Journal of Occupational and Environmental Health (IJOEH)*. Esta publicación se distribuye entre los miembros de la organización mediante el pago de una módica cuota de suscripción.

● ASOCIACION INTERNACIONAL DE INSPECTORES DE TRABAJO (IALI)

David Snowball

Perspectiva histórica y objetivos

La Asociación Internacional de Inspectores de Trabajo (IALI) se constituyó en 1972 como foro internacional para el intercambio de información y experiencias profesionales entre los inspectores de trabajo. Su objetivo es estrechar la cooperación y promover entre las diversas inspecciones, autoridades e instituciones interesadas el conocimiento de la función, la realidad y los problemas de la inspección de trabajo. En los estatutos de la Asociación se prohíbe toda actividad política, sindical o religiosa y se excluyen los juicios de valor respecto a la legislación laboral y los sistemas de inspección vigentes en cada Estado. Esta organización no gubernamental (ONG) ha sido reconocida por la OIT.

Estructura y miembros

En 1996, la Asamblea General (que se reúne cada tres años, coincidiendo con los Congresos trienales) eligió un Comité Ejecutivo integrado por siete personas. El Comité Ejecutivo, a su vez, eligió un Presidente (alemán) y designó un Secretario Honorario (británico) y un Tesorero Honorario (suizo). Las cuatro Vicepresidencias recayeron, respectivamente, en un español, un danés, un tunecino y un húngaro. El Comité Ejecutivo se reúne siempre que lo requieren los intereses de la Asociación, que tiene su domicilio social en 23, rue Ferdinand-Hodler CP3874/1211, Ginebra 3, Suiza. La Secretaría radica en Hessisches Ministerium für

Frauen, Arbeit und Socialordnung, Dostojewskistrasse 4, 65187 Wiesbaden, Alemania (teléfono +49-611-8173316; fax: +49-611-86837).

Pueden pertenecer a la Asociación Internacional de Inspectores de Trabajo:

- los departamentos de trabajo nacionales y regionales (inspecciones de trabajo, departamentos de seguridad e higiene, etcétera);
- las organizaciones nacionales de inspectores de trabajo (asociaciones, sindicatos, etc.).

Existe una cuota anual de afiliación cuya cuantía es una función de la dimensión de la organización solicitante y que se aplica para sufragar los costes de organización de las diversas actividades. En septiembre de 1995, había 65 miembros de la Asociación en 50 países. Actualmente, la mayoría de los miembros son departamentos e inspecciones de trabajo.

Actividades

La Asociación se dedica a recoger y resumir información y documentación relativas a determinados aspectos de la función de la inspección de trabajo, así como a realizar estudios comparativos de la labor de sus miembros, con el objeto de fomentar entre los profesionales el conocimiento de las distintas facetas de la inspección de trabajo y de servir de cauce al intercambio de puntos de vista y experiencias entre los mismos. Los simposios técnicos que se organizan conjuntamente con los países miembros y los congresos trienales son otros tantos foros para que los inspectores de trabajo establezcan relaciones personales, intercambien información sobre los problemas y sus soluciones y sobre las nuevas tendencias, y enriquezcan sus conocimientos. Estas reuniones sirven también a la finalidad práctica de centrar el interés de los profesionales en un abanico extenso, aunque cuidadosamente seleccionado, de problemas de la inspección de trabajo, con lo que se procura una mayor coherencia en el funcionamiento de las inspecciones de trabajo de diferentes países. Se publican las actas de las reuniones, además de un boletín periódico que se distribuye entre los miembros.

Los programas de la Asociación Internacional de Inspectores de Trabajo se canalizan exclusivamente hacia la difusión de la información aportada por los informes elaborados y los cuestionarios cumplimentados por los simposios internacionales y regionales. Cada tres años, se celebra en Ginebra un congreso internacional, organizado gracias a la generosa ayuda técnica brindada por la OIT con ocasión de su conferencia internacional anual. La OIT colabora igualmente en la organización de muchos de los simposios. A partir de 1974, los programas de la Asociación se han orientado al estudio de una extensa gama de políticas de salud y seguridad y al medio ambiente de trabajo. Objeto de estos estudios han sido los sistemas de registro estadístico de locales y accidentes, los métodos de inspección de las empresas más pequeñas, los problemas de las grandes obras de construcción y el empleo de ordenadores por parte de los inspectores. La Asociación ha analizado las causas de los accidentes y otros problemas asociados al empleo de robots y otros sistemas electrónicos programables. Más recientemente, en el orden del día de los congresos y simposios de la organización se han incluido cuestiones tan diversas como los factores humanos, la formación de los inspectores, la inspección de los servicios públicos, el trabajo infantil, la agricultura, la evaluación de riesgos y la salud laboral.

El cambiante mundo del trabajo

La necesidad de lograr un intercambio de información y experiencia más eficaz se ha visto estimulada por una serie de

acontecimientos significativos en el campo de la inspección de trabajo, entre los que destacan los siguientes:

- la complejidad y cobertura crecientes de la legislación de trabajo;
- la introducción de nuevos conceptos de supervisión, como la evaluación y la gestión de riesgos;
- la magnitud y amplitud de la innovación tecnológica, que se manifiesta, por ejemplo, en el uso de nuevos compuestos y sustancias químicas, en la creciente presencia de los sistemas electrónicos programables, de la manipulación genética, de las nuevas aplicaciones de la radiación ionizante y, en general, en el uso creciente de la tecnología informática;
- los cambios estructurales que se producen en la industria de los países de economía de mercado establecida, en las naciones en período de transición hacia la economía de mercado y en los países en vías de desarrollo;
- el incremento —debido, en parte, a la evolución anteriormente descrita— del número de pequeñas y medianas empresas;
- el declive de la militancia e influencia de los sindicatos, especialmente en muchas economías de mercado desarrolladas;
- la presión que los gobiernos ejercen sobre las inspecciones de trabajo mediante las restricciones presupuestarias y la exigencia de que aquéllas justifiquen su existencia acreditando (y, a ser posible mejorando) la eficiencia y eficacia de su labor.

Desafíos para la inspección de trabajo

La importancia creciente del factor humano contribuye a modelar todas estas cuestiones. Los inspectores de trabajo deben

analizar, comprender y utilizar sus conocimientos con un espíritu constructivo para inducir a trabajadores y empresarios a tomar en consideración esta cuestión primordial en el desarrollo de una estrategia preventiva en el campo de la salud y la seguridad. Además, en muchos países existe una conciencia y una preocupación crecientes por los riesgos del trabajo y sus métodos. En las medidas legislativas con mayor proyección futura, este sentimiento se ha traducido en el reconocimiento de que nadie debe sufrir daños por causa de la necesidad de trabajar. Este mismo sentimiento se manifiesta igualmente en la preocupación por los efectos de la actividad industrial y comercial en el medio ambiente y en la calidad de la vida.

Los inspectores de trabajo no pueden permitirse ignorar estas realidades; han de asumir la iniciativa y utilizar los medios de comunicación social para explicar su función y dar a conocer su trabajo de asesoramiento, con el objeto de fomentar la confianza en la labor constructiva que realizan. Los inspectores de todo el mundo han tenido que replantearse su escala de prioridades, sus métodos de trabajo y el modo de realizar sus inspecciones, con el objeto de poder dedicar más tiempo y un porcentaje mayor de sus limitados recursos a la actividad productiva.

El intercambio de información y de experiencias en todos estos campos es del máximo interés para los inspectores. En efecto, a pesar de que las diversas inspecciones se desenvuelven en unos contextos políticos, económicos y jurídicos diferentes, la experiencia demuestra que tienen muchos intereses reales en común y que pueden beneficiarse de forma sumamente positiva de la experiencia, los diversos puntos de vista, las ideas y los éxitos y fracasos de sus compañeros de otros países.

Referencias

- Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA). 1994. *International Standards for Protection against Ionizing Radiation and the Safety of Radiation Sources*. Viena: IAEA.
- Alston, P. 1984. Conjuring up new human rights: A proposal for quality control. *Am J Int Law* 78:607-621.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1994. Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217A (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 10 de diciembre de 1948. En *Twenty-Five Human Rights Documents*. Nueva York: Univ. de Columbia. Center for Study of Human Rights.
- Banco Mundial. 1974. *Environmental, Health and Human Ecologic Considerations in Economic Development Projects*.
- . 1993a. *The World Bank and the Environment, Fiscal 1993*. Banco Mundial: Oxford University Press.
- . 1993b. *World Development Report 1993, Investing in Health*. Banco Mundial: Oxford University Press.
- Carta Africana [Banjul] de Derechos Humanos y de los Pueblos. 1982. Documento núm. 21 ILM 59. Aprobada el 27 de junio de 1981.
- Carta Social Europea. 1994. Firmada por el Consejo Europeo el 18 de octubre de 1961. Entró en vigor el 26 de febrero de 1965. En *Twenty-Five Human Rights Documents*. Nueva York: Univ. de Columbia, Centre for Study of Human Rights.
- Comisión Europea. 1990. Health and safety at work in the European Community, Social Europe.
- Corn, JK. 1992. *Response to Occupational Health Hazards: A Historical Perspective*. Nueva York: Van Nostrand Reinhold.
- Corn, M. 1985. *Preventing Injury and Illness in the Workplace*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. 1992. *Basic Facts About the United Nations*. Nueva York: NU.
- Faden, R. 1985. *Reproductive Health Hazards in the Workplace*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Feitshans, IL. 1993. *Designing an Effective OSHA Compliance Program*. Deerfield, Illinois: Boardman Callaghan.
- . 1994. Job security for pregnant employees: The model employment termination act. *Ann Am Acad Polit SS* 119 (noviembre).
- Friedman, W. 1969. *International Law: Cases and Materials*. Nueva York: American Casebook Series.
- Grad, FP, IL Feitshans. 1992. Article 12: Right to health. En *US Ratification of the International Covenants On Human Rights*, dirigido por H Hannum y D Fischer. Washington, DC: American Society of International Law.
- Henkin, L, JL Hargrove (dirs.). 1992. *Human Rights: An Agenda for the Next Century*. American Society of International Law.
- Henkin, L. 1990. International law: Politics, values and functions. General course on public international law. En *Academy of International Law Offprint of Collected Courses*. Vol. 216. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Johnston, A. 1970. *The International Labour Organization: Its Work for Social and Economic Progress*. Londres: Europa Publications.
- Ley de indemnización de los trabajadores del Estado de Virginia con comentarios. 1982. Sec. 65. 1-7. Charlottesville, Virginia: Michie.
- Mausner, JS, S Kramer. 1985. *Epidemiology: An Introductory Text*. Filadelfia: WB Saunders.
- Morgenstern, F. 1982. *Deterrence and Compensation: Legal Liability in Occupational Safety and Health*. Ginebra: OIT.
- Naciones Unidas. 1994. Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 y en vigor desde el 24 de octubre de 1945. En *Twenty-Five Human Rights Documents*. Nueva York: Univ. de Columbia, Center for Study of Human Rights.
- Nightingale, E. 1990. *Genetic Monitoring and Screening in the Workplace*. Ginebra: OIT.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 1985. Código internacional de conducta sobre la distribución y el uso de plaguicidas.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1984. *Improving Working Conditions and Environment: An International Programme (PIACT)*. Ginebra: OIT.
- . 1990. *International Directory of Occupational Safety and Health Services and Institutions*. Occupational Safety and Health Series, No. 66. Ginebra: OIT.
- . 1991. *Prevention of Major Industrial Accidents. An ILO code of practice*. Ginebra: OIT.
- . 1991. *Occupational Exposure Limits for Airborne Toxic Substances*. Occupational Safety and Health Series, No. 37. Ginebra: OIT.
- . 1992. *Constitution of the International Labour Organization and Standing Orders of the International Labour Conference*. Ginebra: OIT.
- . 1993. *Protection of Workers from Power Frequency Electric and Magnetic Fields*. Occupational Safety and Health Series, No. 69. Ginebra: OIT.
- . 1996a. *Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, 1919-1951* (vol. 1), 1952-1976 (vol. 2), 1977-1995 (vol. 3). Ginebra: OIT.
- . 1996b. *Recording and Notification of Occupational Accidents and Diseases. An ILO code of practice*. Ginebra: OIT.
- . 1996. *Accident Prevention on Board Ship at Sea and in Port. An ILO code of practice*. Ginebra: OIT.

- . 1996c. *Management of Alcohol and Drug-related Issues in the Workplace. An ILO code of practice*. Ginebra: OIT.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 1978. Constitución de la Organización Mundial de la Salud. En *Basic Documents*. Ginebra: OMS.
- . 1978. Declaración de Alma-Ata. Conferencia internacional sobre asistencia sanitaria primaria, 6-12 de septiembre de 1978, Alma-Ata, URSS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1980. Documento oficial núm. 173. Washington, DC: OPS.
- . 1990. Resolución XIV sobre la salud de los trabajadores, 23ª Conferencia Sanitaria Panamericana.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1994. En *Twenty-Five Human Rights Documents*. Nueva York: Univ. de Columbia, Centre for Study of Human Rights.
- Pacto internacional para la eliminación de toda discriminación contra la mujer. 1979. Documentos nº ILM. 33, 12 y 28 ILM 1446, Arts. 6 y 27. Aprobado el 18 de diciembre de 1979.
- Parmeggiani, L (dir.). 1983. *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*. Ginebra: OIT.
- Ransom v. Sir Robert McAlpine and Sons Ltd.* 1971. Queen's Bench Division, 12 de marzo de 1971.
- Rothstein, M. 1984. *Medical Screening of Workers*. Washington, DC: Bureau of National Affairs (BNA).
- Ruda, JM. 1994. Those who turn principles into reality. *World Work Mag ILO* (10) (diciembre).
- Sansom, KT. 1984. The changing pattern of ILO supervision. *Int Labour Rev* 56:9.
- Sigler, JA, JE Murphy. 1988. *Interactive Corporate Compliance: An Alternative to Regulatory Compulsion*. Nueva York: Quorum Books.
- Stellman, J, S Daum. 1973. *Work Is Dangerous to Your Health*. Nueva York: Pantheon Books.
- Summers, C. 1992. Artículo 7. En *US Ratification of the International Covenants on Human Rights*, dirigido por H Hannum y D Fischer. Washington, DC: American Society of International Law.
- TUTB. 1991. Resumen de la Directiva europea sobre salud y seguridad.
- Weeks, JL, BS Levy, GR Wagner. 1991. *Preventing Occupational Disease and Injury*. Washington, DC: American Public Health Association (APHA).
- Wright v. Dunlop Rubber Co. and another.* 1971. Queen's Bench Division, 21 de abril de 1971.
- Otras lecturas recomendadas**
- Ashford, NA, CC Caldart. 1985. The right to know: Toxic information transfer in the workplace. *Ann Rev Publ Health* 6:383-401.
- Bayer, R. 1987. Notifying workers at risk: The politics of the right-to-know. *Am J Public Health* 76:1352-1356.
- Bingham, E. 1983. The "Right-to-Know" movement. *Am J Public Health* 73:1302.
- Carpentier, J, P Cazamian. 1977. *Night Work: Its Effects On the Health and Welfare of the Worker*. Ginebra: OIT.
- Cowdonan, J, W Von Richthofen. 1996. *Labor inspection in transition economies*. Ginebra: OIT.
- Elling RH. 1989. The political economy of workers' health and safety. *Soc. Sci. Med.* 28,11: 1171-1182.
- Hadden, SG. 1989. *A citizen's right to know: Risk communication and public policy*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- . 1986. *Read the label: Reducing risk by providing information*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Levenstein, C, LI Boden, DH Wegman. 1984. COSH: A grass-roots public health movement. *Am J Public Health* 74:964-965.
- McGarity, TO. 1984. The new OSHA rules and the workers' right to know. *Hastings Centre Rep* 14:38-45.
- Millar, JD. 1990. The right to know in the workplace: The moral dimension. En *Occupational Health in the 1990s: Developing a Platform for Disease Prevention*, dirigido por PJ Landrigan y IJ Selikoff. Nueva York: New York Academy of Sciences.
- Needleman, C. 1990. *High-risk Worker Notification: A Literature Review*. Cincinnati, Ohio: National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH).
- . 1990. High-risk notification: Avoiding adverse effects for workers. *New Solutions* 1(2):25-31.
- O'Neill R, S Pickvance, (dirs.). 1996. *International Directory of Workers' Occupational Health Contacts*. Sheffield, Reino Unido: WHIN.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1983. *Accident Prevention: A Workers' Education Manual*. Ginebra: OIT.
- . 1985. *Labour Inspection: General survey by the Committee of Experts*. Ginebra: OIT.
- . 1986. *Labour Inspection: A Worker's Education Manual*. Ginebra: OIT.
- . 1987. *Labour Inspection in Socialist Countries of Europe*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1987. *The Role and Organization of Employment Services*. Actas del simposio internacional celebrado el 14-17 de octubre de 1986. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1987. *Use of Computers in Labour Inspection*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1988. *Computer Applications in the Public Employment Services of Eight Countries (Canada, Côte d'Ivoire, Federal Republic of Germany, Hungary, The Netherlands, United Kingdom, United States)*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1988. *Curso subregional sobre a inspeccao do trabalho para africanos de lingua portuguesa e espanhola*. Maputo de 28 de setembro a 2 de outubro de 1987, Relatorio Final. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1988. *Factory Inspection in the Caribbean*. Informe sobre el seminario sobre la inspección eficaz sobre el terreno de las condiciones y el medio ambiente de trabajo celebrado en Jamaica los días 12-16 de diciembre de 1988. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1988. *Labour Inspection in the Construction Industry*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1988. *L'efficacité de l'inspection du travail*. Rapport sur un atelier tripartite interregional, Casablanca, 21-25 de septiembre de 1987. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1988. *L'informatisation de l'inspection du travail*. Ginebra: OIT.
- . 1989. *A Manual for Labour Administration Trainers*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1989. *Improvement of Labour Inspection Services in the Caribbean*. Informe sobre el seminario celebrado en Barbados los días 12-16 de octubre de 1987. Ginebra: OIT.
- . 1989. *Inspeccao de trabalho na agricultura para los países africanos de expresao oficial portuguesa e espanhola*. Relatorio final do Seminario subregional, Bissau, 21 de Novembro a 2 de Dezembro de 1988. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1989. *La inspeccion del trabajo en la agricultura para países de America central y Panama*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1989. *Labour Administration in a Changing World*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1989. *Staff Training and Development Units in Labour Ministries*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1989. *The Use of Computer Technology in Employment Services*. Actas del simposio internacional celebrado en Estocolmo los días 10-13 de mayo de 1988. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1990. *La administracion del trabajo en America Latina*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1990. *L'inspection du travail, la santé et la sécurité des travailleurs: Guide de formation de formateurs*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1990. *Reunion subregional sobre inspeccion del trabajo*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1990. *The Role of Public Employment in the Manpower Redeployment Process: The Case of Six Countries: France, Japan, Hungary, Mali, Sweden, United Kingdom*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1990. *Use of Computers in Labour Inspection*. Informe del simposio celebrado en Viena los días 29 de agosto y 1 de septiembre de 1989. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1991. *Employment Services in the Caribbean*. Informe del seminario sobre servicios de empleo en la promoción del empleo celebrado en Barbados los días 7-11 de mayo de 1990. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1991. *L'inspection du travail et les risques chimiques: analyse spectrale des systemes d'inspection du travail*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1991. *L'intervention de l'inspection du travail dans le construction en Afrique*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1991. *Labour Inspection in the Non-Commercial Services Sector: A Study Illustrated by Procedures and Practices in Certain Developed and Developing Market Economy Countries*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1991. *The Intervention of Private Firms in the Functioning of Labour Markets in the Twelve EEC Countries*. Ginebra: OIT.
- . 1991. *Vocational Guidance in Self-employment Promotion*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1991. *The Role of Employment Services in Human Resources Development*. Registros de las actas del simposio internacional celebrado en Ottawa en mayo de 1990. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1991. *Relatorio, 3 Seminario subregional sobre a inspeccao do trabalho, para os países africanos de lingua portuguesa e espanhola*. Praia, 26 a 30 de Nobebrero de 1990. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1992. *Labour Inspection and Chemical Hazards: A Spectral Analysis of Labour Inspection Systems*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1992. *Labour Inspection and Child Labour*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1992. *Labour Inspection in the Oil Refining and Large-scale Petrochemical Industries*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1992. *Labour Inspection: Purposes and Practice*. Ginebra: OIT.
- . 1992. *Relatorio final do Seminario subregional sobre inspeccao do trabalho na agricultura e agro-industrias para os países africanos de lingua portuguesa e espanhola*.

- Luanda, Angola, 4 a 8 de Maio de 1992. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- . 1992. *Situation et besoins de l'administration du travail dans les pays arabes*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1993. *Labour Inspection in the Public Sector*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1993. *Labour Inspection Systems and Labour Inspectors: Training Policies*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1993. *Productivity in Labour Administration*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Development of Labour Administration in Africa*. Informe de un simposio tripartito de alto nivel celebrado en Swakopomund, Namibia, los días 16-18 de marzo de 1994. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Employment Counselling Career Guidance and Occupational Information Provided through an Employment Service*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Employment Policy and Labour Market Policy*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Informatisation des services de l'emploi*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Inspection du travail et l'elaboration d'une politique relative au travail des enfants: L'enfant au travail, approche psychologique*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Inspection du travail et le travail précaire dans l'agriculture et les industries agro-alimentaires en Amérique latine*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Labour Inspection and the Adoption of a Policy on Child Labour: Training Guide*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Labour Inspection and the Protection of the Environment*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Labour Inspection in the Petroleum Producing Industry*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *L'inspection du travail dans le secteur des services non commerciaux: Pratiques et procédures dans divers pays développés et pays en développement pratiquant une économie de marché*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *L'inspection du travail dans l'industrie du raffinage du pétrole et dans les grandes industries pétrochimiques*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1994. *Public Employment Services and Labour Market and Labour Market Information*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1995. *Extension of the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), to Activities in the Non-commercial Services Sector*. Conferencia Internacional del Trabajo. Informe VI. Ginebra: OIT.
 - . 1995. *Guide pratique opérationnel à l'usage des services de l'emploi d'Afrique francophone et lusophone*. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
 - . 1995. *Relatoria final: 5o seminário subregional sobre a inspeccao do trabalho e a segurança e higiene no sector da construçao civil para os países africanos de língua portuguesa e espanhola*. S. Tomé e Príncipe, de 2 a 6 de Maio de 1994. División de Administración del Trabajo. Ginebra: OIT.
- Pearse, W, C Refshauge. 1987. Workers' health and safety in Australia: an overview. *Intl. J. Health Services* 17.4: 635-49.
- Samuels, SW. 1980. Workers at high risk. En *Maxcy-Roseneau Public Health and Preventive Medicine*, dirigido por JM Last. Nueva York: Appleton Century Crofts.
- Schulte, PA, K Ringen. 1984. Notification of workers at high risk: An emerging public health problem. *Am J Public Health* 74:485-491.
- Szudy, E, MG Arroyo. 1994. *The right to understand: Linking literacy to health and safety training*. Berkeley, California: Univ. de California, Labour Occupational Health Program.
- Von Richthofen, W. 1985. Labour inspection. En *World Labour Report 2*. Ginebra: OIT.
- . 1993. Labour inspection in central and eastern Europe. En *EUROECHO*.