

EL LIBRO BLANCO DE LAS SUSTANCIAS Y PREPARADOS QUÍMICOS EN LA UNIÓN EUROPEA. UNA OPORTUNIDAD PARA ELIMINAR O DISMINUIR LOS RIESGOS SOBRE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO Y EL MEDIO AMBIENTE.

ALFONSO A. CALERA
ISTAS - CCOO

1. Introducción.

La producción, utilización, comercialización y emisión de sustancias químicas a nuestras vidas y al medio ambiente pone de manifiesto los fuertes vínculos que existen entre el riesgo químico en el lugar de trabajo, la salud pública y la contaminación ambiental.

Las políticas de riesgo químico existentes han fracasado en la prevención de la degradación general de nuestra salud y del medio ambiente. Las políticas de gestión del riesgo químico no han sido coherentes y unificadas en las diferentes áreas (seguridad y salud en el trabajo, seguridad alimentaria, agricultura, salud pública y medio ambiente). El reto de reconducir y unificar toda la legislación sobre productos químicos hacia una estrategia común será vital en la construcción de una Europa sostenible, ya que requiere la práctica de la integración de criterios sociales, medioambientales y económicos.

El Libro Blanco reconoce la magnitud del problema con respecto a la inexistencia de datos, la falta de responsabilidad por parte de las autoridades y las empresas pero descuida el tema de la salud los trabajadores, sus condiciones de trabajo y la organización del trabajo. Los trabajadores no son un simple grupo de consumidores ya que no pueden escoger que sustancias químicas van a utilizar, ni en que cantidad o bajo que condiciones utilizarlas.

La estrategia de la UE representa un nuevo marco para encaminar las repercusiones medioambientales, sociales y económicas del riesgo químico y constituirá por tanto un reto y una nueva oportunidad para encontrar soluciones globales e integradas a un problema global.

La nueva estrategia pretende, entre otros objetivos, proteger la salud y el medio ambiente, procurar el bienestar de los animales (sustituyendo las pruebas que usan animales), incrementar la transparencia y la información y revertir la responsabilidad para que las evaluaciones de riesgos las realicen los productores. Fomentar la innovación y la competitividad sin poner en peligro un alto nivel de protección del medio ambiente y la salud humana.

Se utiliza un lenguaje basado en la prevención y el principio de cautela (no es exactamente lo mismo que el principio de precaución). Una definición se encuentra

en el apartado 10 de la “Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco)¹.

El nuevo sistema que se usará para alcanzar este objetivo se conoce como REACH (que en inglés representan las siglas de Registro, Evaluación y Autorización de Sustancias Químicas), que consiste en:

- Para todas las sustancias químicas que se comercialicen en cantidades mayores a 1 Tonelada (se estima que serán en torno a 30.000 sustancias) se registrará una información de carácter básico antes del 2012.
- Para todas las sustancias químicas cuyo volumen de producción sea mayor a 100 Toneladas (se estiman en torno al 15% de las registradas, es decir, unas 5000 sustancias), junto con aquellas que demuestren tener especial preocupación, se realizará una evaluación de la información registrada a medida de las propiedades de la sustancia y orientada a sus efectos a largo plazo. Estas evaluaciones deberán estar hechas antes del 2008.
- Se requerirá autorización de aquellas sustancias que sean cancerígenas, mutagénicas o tóxicas para la reproducción y para los contaminantes orgánicos persistentes (COP). Este sistema limitará su uso a no ser que la industria pueda demostrar que ciertas aplicaciones son seguras.

La estrategia de gestión de riesgo químico debe esforzarse por prevenir los riesgos a los trabajadores, consumidores, ciudadanos y medio ambiente. Cuando hablamos de exposición en el lugar de trabajo la estrategia no solo abarca a los trabajadores de la industria química (1.690.000) un 3%, sino también a 60 millones de trabajadores que utilizan sustancias químicas tóxicas en otros sectores (97%) como la industria del metal, las artes gráficas, los pintores, entre otros. Los trabajos de sectores no vinculados directamente a la química como el metal, la imprenta, textiles están expuestos a riesgos muy particulares debido a la exposición múltiple, la cantidad, frecuencia, intensidad o medios de exposición.

Las estrategias para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos deben ser coherentes con los acuerdos sindicales, instituciones ligadas al mundo del trabajo como la OIT y la normativa europea e internacional:

Acuerdo sobre sustancias químicas en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible: Compromiso de gestionar las sustancias químicas de forma respetuosa con el medio ambiente a lo largo de todo el ciclo de vida y de residuos peligrosos para minimizar los riesgo para la salud y el medio ambiente derivados de la producción y uso (2020). Para ello se utilizarán procedimientos transparentes de evaluación y gestión de riesgos con base científica y considerando el principio de precaución.²

¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión titulado “Estrategias para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos” (COM(2001)88 – C5-0258/2001-2001/2118(COS))

² Programa de Acción aprobado en la WSSD-Johanesburgo

Los últimos documentos sobre riesgo químico contenidos en la estrategia sindical europea en materia de desarrollo sostenible, presentados por el BTS, CES, CIOLS, TUAC, mencionan como puntos importantes de esta estrategia³:

- la necesidad de que tengan en cuenta la seguridad y salud de los trabajadores,
- la importancia de fuentes de datos fiables y transparentes;
- el reconocimiento del principio de sustitución;
- el derecho de los trabajadores a la información y la formación;
- la prohibición de las sustancias peligrosas cuando existen posibilidades de sustitución;
- el reconocimiento del principio de precaución cuando se sospechan y/o irreversibles sobre los trabajadores los consumidores y el medio ambiente.

La política europea debe ser coherente con otras, como los tratados y convenios internacionales (Convención de Barcelona, POP's, contaminación aérea a largo plazo) promovidos o han sido ratificados por la UE o muchos de los Estados Miembros. También debe acogerse a las políticas de la UE que incluyen restricciones al uso de sustancias químicas (IPPC, estrategia sobre disruptores endocrinos, Directiva sobre aguas, Calidad del Aire, contaminantes en los alimentos, residuos eléctricos y electrónicos...).

Las actividades preventivas que se desarrollen frente al uso de sustancias químicas en los lugares de trabajo forman parte de las "Directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo" de la OIT⁴:

- 1) las actividades preventivas deben estar integradas en el conjunto de la gestión empresarial;
- 2) el liderazgo empresarial y la participación de los trabajadores es un paso previo a cualquier actividad preventiva;
- 3) asignación de competencias y responsabilidades.

El Documento Blanco no propone claramente la disminución progresiva de las sustancias peligrosas prioritarias aunque se consideran, sino que establece un "sistema de autorizaciones" que permite solo ciertos usos de sustancias de las familias CMR, PBT y VPVB. Esta opción es insuficiente, deja muchas brechas. El control de riesgo es insuficiente para garantizar una completa protección humana y medioambiental y por tanto no debe ser la herramienta principal para gestionar los usos de sustancias tan importantes.

³ - Fashioning a new deal: Los trabajadores y las organizaciones sindicales ante la cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDs). CIOLS, TUAC. Diciembre de 2001.
- Pour une perspective syndical européenne en matière de développement durable. Document du BTS relatif à l'élaboration d'une stratégie syndicale européenne en matière d'environnement après Rio + 10. Réunion du réseau Produits chimiques. Madrid, 24-25 septembre 2001.

- Les risques chimiques. LO, Danemark (Atelier n° 3). Le mouvement syndical européen et le développement durable dans la perspective du Sommet de la Terre. Conférence CES. Séville, 16-18 juin 2002.

⁴ Guidelines on occupational safety and health management systems, ILO-OSH 2001 (ISBN 92-2-111634-4, Ginebra, 2001). Este importante documento que recoge las conclusiones de una reunión en la que participaron 21 expertos de distintos países designados de forma tripartita por parte de los gobiernos, las organizaciones empresariales y los sindicatos. En él se constata un acuerdo generalizado sobre el efecto positivo para la salud y seguridad en las empresas de la articulación de las actividades preventivas en un sistema organizado que facilite la integración de la prevención en el conjunto de la gestión empresarial.

El control de riesgos es un método basado en aceptar, permitir y justificar el riesgo. Está orientado a cuantificar y a analizar los problemas, más que a resolverlos. Se utiliza la evaluación cuantitativa de riesgos para establecer exposiciones “seguras”, que corresponden a riesgos “aceptables”, predefinidos por las autoridades. Se integra con análisis de coste-beneficio.

Entendemos por riesgos aceptables, las exposiciones a sustancias preocupantes por debajo de los TLV. Son conocidas las limitaciones que supone el uso de estos valores sobre todo ante la exposición de los trabajadores a los carcinógenos y sensibilizantes. Una propuesta sobre su uso ante la exposición a estas sustancias se encuentra en el documento del BTS “Los valores límite tolerables: un instrumento para reducir la exposición real de los trabajadores a los carcinógenos”.⁵

2. Objetivos

Entre los objetivos políticos de la estrategia propuesta en el libro blanco los sindicatos pedimos que deben integrarse claramente:

La protección de la salud y seguridad en el trabajo.

Los trabajadores constituyen uno de los grupos de población más expuesto ante el uso de sustancias químicas. Los trabajadores están expuestos en primera línea a los riesgos vinculados a los productos acabados, pero también a los productos de síntesis intermedios cuyas características de seguridad generalmente se desconocen.

La experiencia derivada de las negociaciones con los representantes de los trabajadores han permitido realizar mejoras importantes de las condiciones de trabajo, seguridad y salud en las empresas.

Los trabajadores no son un simple grupo de consumidores ya que no pueden escoger que sustancias químicas van a utilizar, ni en que cantidad o bajo que condiciones utilizarlas.

Igualmente debe integrarse en el marco legislativo común, un marco jurídico relativo a la prevención de los riesgos laborales en los lugares de trabajo: Directiva Marco, Directiva sobre agentes químicos y la Directiva sobre cancerígenos. En particular, esto incluye la jerarquía de medidas preventivas y de protección establecidas en la Directiva marco.

La Comisión debe desarrollar medidas firmes para garantizar un elevado nivel de seguridad en lo relativo a la protección de los trabajadores y el medio ambiente que regirá en la UE para las sustancias y productos, también en el caso de los productos importados y productos finales y garantizando la aplicación de tales medidas, necesitando para ello, métodos claros de control y examen, instrumentos de sanción y convenios internacionales.

El desarrollo de las reglamentaciones y las medidas de transposición futuras deben contar con la participación activa de los representantes de los

⁵ Los valores límite tolerables (Threshold Limit Values - TLV): un instrumento para reducir la exposición real de los trabajadores a los carcinógenos. Documento informativo de la Oficina técnica sindical europea de salud y seguridad en el trabajo (OTS) sobre el papel de los TLV de los carcinógenos en el marco de la Directiva relativa a los carcinógenos (90/394/CEE).

trabajadores y los sindicatos, comités de empresa europeos. Pidiendo, en particular, el refuerzo y las competencias de los Comités de Higiene y Seguridad de las empresas.

Transparencia.

La Directiva 98/24 CE establece como principio de derecho básico para poder ejercer el derecho a la prevención; la obligación por parte de empresario de la identificación y evaluación de las sustancias y preparados químicos empleados; junto al derecho de información y participación de los trabajadores.

Además del desconocimiento general sobre la toxicología de las sustancias empleadas anteriormente mencionado, La Comisión indica que: *"Para realizar una evaluación del riesgo fiable es absolutamente indispensable conocer de forma adecuada la exposición. Sin embargo, el procedimiento establecido en el Reglamento (CEE) nº 793/93/CEE ha puesto de manifiesto una falta general de información sobre la exposición a las sustancias existentes consideradas. Es más, en muchos casos, las autoridades de los Estados miembros responsables de la evaluación no pudieron determinar todos los usos que han de considerarse de dichas sustancias. Esa falta de conocimientos y el acceso limitado de las autoridades a tal información impiden la vigilancia eficaz del sector químico."*

Ante esta situación los derechos básicos de los trabajadores como son la información, identificación, evaluación y vigilancia de las sustancias químicas empleadas en los puestos de trabajo, se vulneran sistemáticamente ante la imposibilidad de aplicar la normativa europea actual.

Demandamos, que se establezcan las medidas necesarias que permitan ejercer los derechos básicos de los trabajadores, promoviendo estudios de exposición y obligando las declaraciones y formas de uso de los agentes químicos en las empresas. Mayor transparencia mediante la mejora del acceso a la información sobre los productos químicos y una mayor transparencia en las diferentes fases del proceso decisorio. Es imprescindible que en el etiquetado de los productos utilizados por los trabajadores se haga referencia al contenido en sustancias que suscitan preocupación.

Apoyamos las peticiones del Parlamento Europeo sobre⁶:

- la necesidad de tener en cuenta la información científica procedente de fuentes no industriales;
- facilitar información sobre concentraciones de agentes químicos en el medio ambiente;
- la participación activa de los usuarios finales, sobre todo, los que se encuentran en las etapas de elaboración y de uso final de la cadena productiva y del ciclo de vida del producto;
- establecimiento dentro del sistema de un mecanismo de sanciones contra los productores, distribuidores, usuarios profesionales o importadores que no revelen la información requerida;

⁶ Artículos 18-21-28-30-32-56-57-59 y 60 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión titulado "Estrategias para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos" (COM(2001)88 – C5-0258/2001-2001/2118(COS))

- obtención de información sobre el uso de las sustancias a lo largo de todo su ciclo de vida;
- creación de una base de datos de acceso público que contenga información relevante sobre los volúmenes de producción, las pautas de uso y las fuentes de exposición;
- creación por parte de la industria de un servicio de información al que se pueda llamar, sobre las sustancias y los preparados químicos presentes en los productos.

Asignación responsabilidades a la industria y hasta el fin de la cadena de transformación.

La industria que produzca, comercialice, importe o utilice una sustancia determinada será responsable de suministrar toda la información necesaria sobre los riesgos de dicha sustancia y su eliminación y las autoridades competentes deberán evaluar los datos proporcionados. Los usuarios de la cadena de fabricación, formuladores y usuarios posteriores deberán proporcionar información sobre las aplicaciones concretas que hacen de las sustancias.

Registro

La protección total de los trabajadores frente al riesgo químico incluye también a las sustancias fabricadas, importadas o comercializadas por debajo de una tonelada, por tanto pedimos que independientemente de las obligaciones del registro, debe contemplarse la protección de la salud y seguridad en el trabajo. Establecer para todas las sustancias y preparados químicos, independientemente de su volumen de producción una obligación de registro. Establecer la necesidad de registrar los productos intermediarios originados a partir de determinados usos de agentes químicos.

Apoyamos las peticiones del Parlamento Europeo sobre⁷ :

- la obligación de un registro, con unos datos mínimos, para todas las sustancias y preparados químicos, independientemente de su volumen de producción;
- fomentar el registro precoz;
- la necesidad de que se tenga en cuenta para el registro de sustancias cuyo volumen de producción o importación sea enor de una tonelada, el cálculo de los tonelajes combinados;
- conertir en ilegal la producción o importación de una sustancia que no se haya rgistrado o el registro sea incompleto dentro de los plazos establecidos;
- obligación de los importadores de productos de asegurar que las sustancias y productos químicos contenidos en el produccto cumplen la normativa;

⁷ Artículos 17-22-27-29-31 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión titulado “Estrategias para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos” (COM(2001)88 – C5-0258/2001-2001/2118(COS))

3. Control de las sustancias y preparados químicos.

La estrategia europea sobre sustancias químicas debe sustentarse en los principios de sostenibilidad, precaución y sustitución. Consideramos necesario la aplicación del principio de precaución, promoviendo la sustitución de la utilización de sustancias peligrosas para la salud humana y el medio ambiente, aunque subsista una incertidumbre científica acerca de la naturaleza concreta o del alcance de los posibles daños. En este sentido deben cesar la producción de las sustancias químicas que hayan sido reconocidas persistentes, bioacumulativas y tóxicas.

El control de las sustancias y preparados químicos en las empresas, forma parte de las obligaciones preventivas del empresario y deben estar integradas en el conjunto de la gestión empresarial, por tanto, el conocimiento preciso de las propiedades intrínsecas de una sustancia y de la exposición derivada de un uso concreto y de su eliminación es un requisito previo indispensable para la toma de decisiones relativa a la gestión segura de las sustancias químicas.

Cuando de este conocimiento se desprenda la posibilidad de efectos sobre la salud de los trabajadores, es obligación del empresario la aplicación de la **secuencia de acciones preventivas** establecidas en la normativa.

Substitución.

El principio rector de la estrategia europea es el de precaución por tanto, un objetivo importante es fomentar la sustitución y/o eliminación de las sustancias peligrosas. Eliminación de la sustancia y valoración de la necesidad de su uso⁸.

- El principio de sustitución deberá aplicarse a todos los preparados y sustancias químicas que susciten preocupación y no solo a aquellos objeto de autorización; las sustancias y preparados químicos que susciten preocupación deberán ser sustituidos por otros más seguros o por materiales o tecnologías más seguras que no impliquen su utilización, especialmente cuando ya existen alternativas más seguras.
- La sustitución debería ser una obligación para los fabricantes y usuarios posteriores con el fin de evitar riesgos para los trabajadores así como para la salud humana y el medio ambiente general.
- Se debería requerir de las empresas que publicaran cada año una lista de todas las sustancias preocupantes que aún no hayan sido sustituidas.
- Debe intensificarse la investigación para encontrar nuevos materiales y métodos alternativos. La valoración de la sustitución debe hacerse a través de un análisis global del ciclo de vida; debiendo someter también las posibles alternativas a un análisis del ciclo de vida.
- La Comisión debe fomentar la promoción de prácticas y sustancias más seguras y facilitar la creación de un banco de datos de acceso público en el que se recojan los mejores conocimientos disponibles sobre los procesos y materiales que reducen o eliminan la utilización de estas sustancias.

⁸ Artículo 49-50-51-52 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión titulado "Estrategias para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos" (COM(2001)88 – C5-0258/2001-2001/2118(COS))

Evaluación.

El incumplimiento del deber de sustitución o su imposibilidad obliga a realizar una evaluación del riesgo para establecer exposiciones “seguras”, que corresponden a riesgos “aceptables” predefinidos por las autoridades. Entendemos por riesgos aceptables, las exposiciones a sustancias preocupantes por debajo de los TLV. Son conocidas las limitaciones que supone el uso de estos valores sobre todo ante la exposición de los trabajadores a los carcinógenos y sensibilizantes.

La ausencia del principio de precaución obliga a realizar evaluaciones complejas que definan con claridad la toxicidad.

Es importante disponer de información fidedigna sobre las propiedades intrínsecas (propiedades peligrosas y potencia) de las sustancias químicas, pues son la base de la clasificación de las sustancias y preparados químicos. La clasificación origina la aplicación de las medidas de seguridad.

Pedimos:

- Que la empresa demuestre la imposibilidad de eliminar o sustituir un agente químico preocupante, antes de evaluar;
- mayor transparencia en la clasificación y elaboración de Valores Límite de Exposición;
- la obligación de aplicar acciones determinadas conforme se alcanzan determinadas concentraciones cercanas al VLA;
- la limitación de uso de sustancias peligrosas que no tengan establecido VLA;
- la formación, información y participación de los trabajadores en la toma de decisiones referente al uso de VL y las acciones preventivas a las que conducirán concentraciones cercanas a los VLA..

4. Autorización

El Libro Blanco no propone claramente la disminución progresiva de las sustancias peligrosas prioritarias aunque se consideran, sino que establece un “sistema de autorizaciones” que permite solo ciertos usos de sustancias de las familias CMR, PBT y VPVB. Esta opción es insuficiente, deja muchas brechas. El control de riesgo es insuficiente para garantizar una completa protección humana y medioambiental y por tanto no debe ser la herramienta para gestionar los usos de sustancias tan importantes. Por ejemplo los procesos de “final de tubería” y los sistemas cerrados no son garantía de 0 exposición o de 0 emisiones al medio ambiente, ya que abundan los ejemplos en los que sustancias utilizadas en estas circunstancias (PCB's) han sido detectadas en las áreas más remotas del planeta en tejidos de seres vivos. Por lo tanto “los usos industriales controlados” de las sustancias prioritarias no debe aceptarse como exención general para excluirlas del sistema de autorizaciones. La única solución verdadera para estas sustancias indeseables es su eliminación progresiva. En cualquier caso las decisiones con respecto a las autorizaciones deben tomarse a nivel europeo y unilateralmente por parte de los Estados Miembros.

Las empresas deberán probar no solo que “se cause el riesgo mínimo o que los beneficios económicos superen los efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente” sino también, como lo expresan muchas estrategias nacionales (por ejemplo en Suecia), deberán demostrar que dedican recursos para encontrar

una alternativa factible y segura que no se encuentre disponible en el mercado. En cualquier caso, hasta que están sustancias desaparezcan del mercado, deberán establecerse restricciones y sanciones más precisas antes de su autorización.

El proceso de autorización no provocará automáticamente la reclasificación y/o la sustitución de todas las sustancias muy preocupantes. Por ello el proceso debe concretarse mediante limitaciones muy estrictas. El principio de precaución prevalecerá siempre.

Por otro lado deberán agregarse otras sustancias a la “categoría” de autorización: sustancias muy tóxicas y sensibilizantes fuertes, así como todos los disruptores endocrinos.

Pedimos:

- Exigir la sustitución progresiva en todos los usos de las sustancias más preocupantes.
- Deben definirse de manera concisa las desventajas de las sustancias “autorizadas”. Las autorizaciones deben concederse cuando no exista otra alternativa posible.
- En cualquier caso las decisiones con respecto a las autorizaciones deberán tomarse a nivel europeo y no unilateralmente por parte de los Estados Miembros.
- Añadir a la lista las sustancias preocupantes, las sustancia fuertemente sensibilizantes (alergenos) y los disruptores endocrinos.
- No debe aceptarse el argumento de “uso industrial controlado” como motivo general para “autorizar” la utilización la sustancia.

Apoyamos las peticiones del Parlamento Europeo sobre⁹:

- Retirada de las sustancias preocupantes. Las sustancias que suscitan una preocupación extrema, se retirarán con arreglo a unos plazos estrictos, a no ser que se demuestre que el uso en cuestión es esencial para la sociedad.
- Concesión, solo de una autorización temporal de las sustancias extremadamente preocupantes.
- La inclusión de plaguicidas (productos fitosanitarios y biocidas) en la necesidad de autorización.
- La autorización de sustancias especialmente peligrosas que están destinadas a la prohibición total solo podrán autorizarse excepcionalmente y en períodos cortos y limitados.
- No autorizar sustancias extremadamente preocupantes y las que conllevan liberación al medio ambiente durante su ciclo de vida, cuando se disponga de alternativas seguras y a más tardar antes del 2012.
- Control riguroso por parte de la Comisión, de las sustancias que se autoricen de forma excepcional.
- Las sustancias autorizadas, irán acompañadas de medidas precisas de gestión del riesgo (condición de uso del producto, calendario de reevaluación, etc.).

⁹ Artículo 35-41-42-43-44-47-48 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión titulado “Estrategias para la futura política en materia de sustancias y preparados químicos” (COM(2001)88 – C5-0258/2001-2001/2118(COS))