

REACH: una reforma ambiciosa reducida a una versión light por la industria química

Laurent VOGEL

Departamento Salud y Seguridad del European Trade Union Institute for Research, Education
Technical Bureau for Health and Safety
lvogel@etui-rehsc.org

RESUMEN

La reforma de las reglas del mercado sobre sustancias químicas supone el mayor desarrollo legislativo para la salud en el trabajo desde la directiva-marco de 1989. La exposición de los trabajadores a sustancias químicas peligrosas ocasiona muchas más muertes que los accidentes laborales. En los centros de trabajo, la prevención de riesgos químicos es claramente insuficiente. Uno de los factores que contribuye a esa situación es la reglamentación inadecuada sobre la producción y circulación en el mercado de sustancias químicas. La producción de sustancias químicas se sitúa en el interfaz entre salud en el trabajo, medio ambiente, políticas industriales, innovación tecnológica e investigación científica. Las implicaciones prácticas de cualquier reforma van mucho más allá de las fronteras de la Unión Europea y repercutirán en varias generaciones. Se podrían escribir muchos libros sobre REACH y la accidentada historia de su elaboración. Este artículo se centra en el impacto potencial de REACH desde el punto de vista de la salud en el trabajo.

Palabras claves: sustancias químicas, desarrollo legislativo, salud en el trabajo.

REACH: an ambitious reform changed to a light version by the chemical industry

ABSTRACT

The changes in the market regulations on chemical products are the legislative development with the highest impact on occupational health since the Framework Directive in 1989. Workers exposure to dangerous chemicals causes more deaths than work accidents, since chemical risks prevention in the working places is clearly insufficient. One of the contributing factors is the inadequate regulation on production and marketing of chemicals. Chemicals production is at the interface among occupational health, environment, industrial policies, technological development and scientific research. Practical consequences of every reform surpass the borders of the European Union and will extend during generations. Even when several books could be written on REACH and its history, this paper focuses on the potential impact of REACH on occupational health.

Key words: Chemicals. Legislative development. Occupational health.

REFERENCIA NORMALIZADA

VOGEL L. 2007. "REACH : "una reforma ambiciosa reducida a una versión light por la industria química". *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 25, núm. 1, 2007.

Sumario: 1.Exposiciones a sustancias químicas en el trabajo y desigualdades sociales de salud. 2.Una política de prevención insuficiente. 2.1. Se respeta poco la jerarquía de las medidas de prevención. 2.1.Existen importantes diferencias entre los sectores, incluso entre las actividades y/o profesiones en un mismo sector. 2.3.Hay una enorme carencia de visibilidad social sobre los efectos a largo plazo de las exposiciones químicas. 2.4.Las políticas de prevención tienden a descuidar un gran número de efectos cuando éstos no son inmediatos y graves. 2.5.La actividad de los servicios de prevención sigue escasamente adaptada a los problemas planteados por los riesgos químicos. 3.La reglamentación actual del mercado de sustancias químicas. 4.Ejes principales de la reforma REACH. 4.1.Registro. 4.2.Evaluación. 4.3.Autorización. 5.Lo que REACH cambiará en cuanto a reglas del mercado. 6.El impacto potencial de REACH para la prevención en los centros de trabajo. 6.1.El marco legislativo actual. 6.2.El impacto de REACH sobre la información disponible. 6.3.El impacto de REACH sobre la sustitución. 6.4.Una mejor práctica de la evaluación de los riesgos. 6.5.Ningún efecto automático. 7.La constante lucha de la industria química para debilitar a REACH, y su impacto en el texto final. 8. Bibliografía.

1. EXPOSICIONES A SUSTANCIAS QUÍMICAS EN EL TRABAJO Y DESIGUALDADES SOCIALES DE SALUD

La producción mundial de sustancias químicas ha pasado de un millón de toneladas en 1930 a más de 400 millones en la actualidad. Se catalogan cerca de 100.000 sustancias diferentes en el mercado comunitario, de las que 30.000 se comercializan en cantidades superiores a una tonelada al año¹. Con una tercera parte de la producción mundial, la industria química de la Unión Europea es la primera industria química en el mundo. En 2002, se estimaba su volumen de negocio en 527.000 millones de euros. Es también la tercera industria manufacturera europea y emplea directamente a 1.7 millón de personas e indirectamente, a unos cuantos millones más. La gran mayoría de las empresas químicas europeas (96 %) son PYMEs, aunque algunas pocas multinacionales influyentes suministran más del 70% de la producción total.

Millones de trabajadores europeos se ven expuestos diariamente a sustancias químicas, no sólo en los sectores que las fabrican (industria química), sino también en los sectores usuarios situados en un plano inferior, sectores en los que se utilizan dichas sustancias: industrias del sector de la construcción, de la madera, del sector automóvil, textil, de la agricultura, de la informática, en el sector sanitario o en el de la limpieza.

Según los primeros datos de la cuarta encuesta europea sobre las condiciones laborales en 2005, la exposición a riesgos químicos afecta a un porcentaje importan-

¹ Esos volúmenes anuales de producción o de importación se establecen por productor o importador.

te de trabajadores europeos². El conjunto de las encuestas nacionales disponibles confirman esa realidad. Algunas de ellas constatan incluso un incremento de la proporción de trabajadores expuestos a riesgos químicos. Es difícil saber si ese aumento se debe a un mayor uso de sustancias químicas peligrosas o si refleja una conciencia más clara de los problemas por parte de los trabajadores o de otras personas que participan en las encuestas. Al haber sido modificadas las preguntas entre 1990 y 2005, la evaluación de la evolución de la exposición a sustancias químicas peligrosas, en los resultados de las encuestas europeas, presenta algunas dificultades metodológicas. Si juntamos los indicadores, teniendo en cuenta los dos elementos comunes a las preguntas formuladas en cada una de las cuatro encuestas, podemos constatar que, pese a la modificación de la estructura del empleo, no se ha reducido de modo significativo la exposición a riesgos químicos (ver cuadros 1 y 2).

Cuadro 1: Porcentaje de trabajadores que respiran o inhalan sustancias peligrosas (vapor, polvo, humo). Evolución entre 1990 y 2005.

Respirar o inhalar sustancias peligrosas (vapor, polvo, humo, etc...)								
		Durante todo el tiempo de trabajo	Durante casi todo el tiempo de trabajo	En torno a $\frac{3}{4}$ partes del tiempo de trabajo	En torno a la mitad del tiempo de trabajo	En torno a $\frac{1}{4}$ parte del tiempo de trabajo	Casi nunca	Nunca
1990	EU15	5,830375	4,654832	2,059172	3,739645	7,47929	16,57594	59,02959
1995	EU15	5,227529	5,265137	2,018303	3,854833	5,98596	13,46998	63,93381
2000	EU15	4,667773	4,225417	2,405308	3,63561	6,423371	12,44125	65,83725
2005	EU15	3,144201	3,542627	3,264209	3,571429	6,902842	12,91763	66,45065
cc2001	NMS	6,266786	4,540223	2,826448	3,38918	9,195549	12,77657	60,25067
2005	NMS	7,949905	5,118432	2,205282	4,274435	8,603322	11,6526	59,92377
2005	EU25	3,864517	3,778821	3,105489	3,676801	7,157723	12,72801	65,47235

EU 15: los quince Estados miembros de la Unión Europea desde 1995; NMS: los 10 nuevos Estados que se incorporaron a la Unión Europea en 2005; EU25: los 25 Estados miembros de la Unión Europea en 2005.

Fuente: Fundación Europea de Dublín.

² Quiero agradecer al señor Enrique Fernández de la Fundación de Dublín, que me ha facilitado los datos de la encuesta de 2005 y también los de las encuestas anteriores que he utilizado en los cuadros 1 y 2.

**Cuadro 2: Porcentaje de trabajadores que trabajan con sustancias químicas peligrosas.
Evolución entre 1990 y 2005**

Porcentaje de trabajadores que declaran trabajar con sustancias químicas peligrosas								
		Durante todo el tiempo de trabajo	Durante casi todo el tiempo de trabajo	En torno a $\frac{3}{4}$ partes del tiempo de trabajo	En torno a la mitad del tiempo de trabajo	En torno a $\frac{1}{4}$ parte del tiempo de trabajo	Casi nunca	Nunca
1990	EU15	2,424195	2,700569	1,223942	2,574226	6,451358	16,57454	67,41156
1995	EU15	2,451564	2,683554	1,235187	1,949966	5,392188	13,87548	72,06094
2000	EU15	2,188738	2,446779	1,750991	2,483642	5,911898	13,23841	71,50954
2005	EU15	3,543137	3,067838	2,083633	2,803783	6,995055	13,4572	67,92453
cc2001	NMS	2,82681	1,93144	1,317472	1,841903	6,459453	14,6329	70,10744
2005	NMS	4,139434	3,131808	2,205882	3,349673	7,679739	14,24292	64,97821
2005	EU25	3,632505	3,077425	2,101955	2,885597	7,097669	13,57496	67,48296

EU 15: los quince Estados miembros de la Unión Europea desde 1995; NMS: los 10 nuevos Estados que se incorporaron a la Unión Europea en 2005; EU25: los 25 Estados miembros de la Unión Europea en 2005.

Fuente: Fundación Europea de Dublín.

En el caso del primer indicador relativo a la inhalación de vapor, humo o polvo peligrosos, se constata un ligero descenso en el porcentaje de trabajadores expuestos. Los trabajadores que declaran estar expuestos a humo, vapor o polvo peligrosos durante al menos una cuarta parte de su tiempo de trabajo se ha reducido, pasando de un poco más del 23,5 % en 1990 a un poco menos del 20,5% en 2005.

En el caso del segundo indicador, que se refiere al trabajo con sustancias químicas peligrosas, se detecta un ligero aumento. En los nuevos Estados miembros, se da un mayor número de exposiciones que en los quince Estados más antiguos.

El número de trabajadores que declaran estar manipulando sustancias peligrosas durante al menos un cuarto de su tiempo de trabajo ha pasado de un poco más del 15% en 1990 a más del 18% en 2005. El número de trabajadores que declaran no estar nunca o casi nunca expuestos a semejante riesgo ha disminuido, pasando del 84% al 81% más o menos.

El cuadro 3 describe más detalladamente la situación en 2005. Muestra las considerables diferencias existentes entre los grupos de profesión seleccionados para la

encuesta. Me he limitado a examinar a dos de los más importantes grupos desde un punto de vista numérico: los empleados administrativos y los obreros cualificados. Se observa que el porcentaje de trabajadores expuestos en el segundo grupo es 6 o 7 veces mayor que en el primero. Las diferencias sectoriales son importantes también, con porcentajes de trabajadores expuestos especialmente elevados en el sector de la construcción.

Cuadro 3: Exposición de los trabajadores de la Unión Europea a riesgos químicos (2005)

	UE 27	UE25	UE15	10NEM	Hombres	Mujeres	Empleados administrativos (clasificación ISCO4)	Obreros cualificados (clasificación ISCO 8)	Sector de la construcción
Respirar humo, vapor (de soldadura o de escape), polvo (de madera o polvo mineral) etc.	19.1	18.6	17.6	24.6	27.7	7.1	5.5	34.7	48.5
Respirar vapor de disolventes y diluyentes	11.2	11.2	10.9	13.0	15.0	6.4	2.8	17.1	28.8
Estar en contacto con o manipular productos o sustancias químicas	14.5	14.4	13.9	17.2	16.8	11.3	2.9	18.1	27.7

Los porcentajes indicados corresponden a los trabajadores expuestos al factor mencionado durante el 25% de su tiempo de trabajo como mínimo.

Fuente: Fundación Europea.

Los datos permiten entender mejor las desigualdades sociales referidas a la salud. Para analizarlos correctamente, conviene tener en cuenta también otros dos factores:

- 1) La acumulación de exposiciones diferentes cuando se realizó la encuesta y también durante toda la vida de los trabajadores considerados. La encuesta

de la Fundación Europea permite aportar precisiones sobre la primera forma de frecuencia de exposiciones. Debemos recurrir a otras fuentes para disponer de datos relativos a la segunda forma.

La relación entre exposiciones y prácticas de prevención es un aspecto que determina diferencias significativas según los sectores, el estatus de empleo, el tamaño de las empresas y su situación estratégica en la cadena productiva (por ejemplo, con niveles de prevención mucho más escasos en las empresas subcontratistas comparativamente con los grupos industriales dominantes).

Los siguientes datos, extraídos de la encuesta SUMER realizada en Francia, ilustran el segundo factor.

Cuadro 4: Porcentaje de trabajadores expuestos a agentes cancerígenos en Francia (2003)

	Porcentaje de trabajadores expuestos a agentes cancerígenos	Entre los trabajadores expuestos: porcentaje de trabajadores desprovistos de protección colectiva
Conjunto de trabajadores asalariados	13.5	42.3
Trabajadores menores de 25 años	17.1	42.6
CONSTRUCCIÓN	34.9	51.8
INDUSTRIA	21.2	33.9
AGRICULTURA	21.9	77.8
TERCIARIO	8.7	40.9
CUADROS	3.3	24.0
PROFESIONES INTERMEDIAS	11.1	
OBREROS CUALIFICADOS	30.9	43.6
OBREROS NO CUALIFICADOS	22.5	47.1

Fuente: encuesta SUMER (Dares, 2005).

La diferencia entre hombres y mujeres es importante también. Sin embargo, antes de llegar a la conclusión errónea de que las mujeres se encontrarían relativamente mejor protegidas contra los riesgos químicos (Messing, 1998, Vogel, 2006), conviene tener en cuenta tres factores:

1. Esos datos no contemplan la exposición a riesgos químicos en el ámbito del trabajo doméstico no remunerado, ni las interacciones posibles entre ésta y la exposición provocada por el trabajo remunerado. Unos estudios relativos al asma muestran que sería importante estudiar esa interacción (Medina Ramón et al., 2005).
2. Los conocimientos epidemiológicos y toxicológicos relativos a los riesgos químicos, según género, siguen siendo escasos. La mayoría de los colectivos estudiados son masculinos en su mayoría. Si se trata de colectivos mixtos, la mayoría de los análisis no profundiza en los eventuales efectos diferenciados entre hombres y mujeres (Niedhammer et al., 2000). En general, y aunque siga siendo insuficiente, existe un mejor conocimiento del papel de las exposiciones profesionales en el cáncer sufrido por la población masculina (Blair et al. 1999). Basta con mencionar, al respecto, la escasa atención acordada a las exposiciones profesionales en las investigaciones epidemiológicas sobre el cáncer de mama (Weiderpass et al. 1999, Pollán 2001).
3. Probablemente, la segregación profesional relega a las mujeres en sectores en los que el conocimiento de los riesgos y de las actividades de prevención son menos sistemáticos en lo que se refiere a riesgos químicos.

La encuesta europea permite establecer una correlación muy clara entre exposición a riesgos químicos y tres tipos de patologías detectadas: enfermedades respiratorias, alergias y afecciones de la piel. En ese caso, la correlación es inmediata: se trata de patologías sufridas por trabajadores expuestos a esos riesgos cuando se realizó la encuesta. Si queremos encontrar los efectos de las exposiciones a largo plazo, debemos recurrir a otras fuentes como encuestas longitudinales, investigaciones epidemiológicas, estadísticas de mortalidad y morbilidad que tengan en cuenta la ocupación actual y la anterior, etc...

En la investigación científica sobre el papel desempeñado por las condiciones de trabajo en las desigualdades sociales sanitarias, la cuestión de los factores psicosociales ha merecido una atención prioritaria. El vínculo entre el estrés y la mortalidad cardiovascular ha dado lugar a muchos estudios de una calidad indiscutible. La atención otorgada a las consecuencias de las exposiciones a riesgos químicos ha sido más escasa. De alguna forma, la investigación ha podido contribuir a una visión del trabajo cuyos riesgos se verían ampliamente desmaterializados. Por supuesto, semejante óptica resulta errónea si examinamos las condiciones laborales a escala mundial. Es contestable también en los países industrializados (o post-industrializados). Así, un estudio neozelandés reciente indica que los cánceres juegan, en relación con la mortalidad cardiovascular, un papel creciente en las desigualdades sociales ante la muerte (Fawcett y Blakely, 2007). Ese estudio sigue la evolución de la mortalidad entre dos períodos: 1981-1984 y 1996-99. Entre los dos períodos mencionados, la parte de las desigualdades sociales relacionada con la muerte por enfermedades cardiovasculares pasó del 55% al 28% entre las mujeres, mientras la parte atribuible al cáncer pasó del 14% al 37%. Entre los hombres, la parte atribuible a las enfermedades cardiovasculares sigue ocupando el primer puesto, aunque disminuye, pasando del 47% al 38%. La

parte atribuible a los cánceres se incrementa y pasa del 19% al 26%. Ciertamente, todas las desigualdades sociales relativas a la mortalidad por cáncer no se derivan necesariamente de las condiciones laborales. Sin embargo, existe una fuerte correlación entre exposiciones profesionales (incluidas sus interacciones con factores no profesionales) y distribución de los cánceres según las categorías sociales.

No parece exagerado identificar los riesgos químicos como la principal causa de mortalidad de los trabajadores en los países de la Unión Europea: una causa que provoca muchos más fallecimientos que los accidentes laborales. Un estudio español estima que las enfermedades debidas al trabajo causan en dicho país 15.000 muertes anuales (García A, Gadea R, 2004). Según esa estimación conservadora, la principal patología es el cáncer y la principal causa es el riesgo químico. Otros estudios nacionales, que se esfuerzan por evaluar la mortalidad atribuible a las condiciones laborales, llegan a semejantes resultados (Nurminen y Karjalainen, 2001 para Finlandia ; Steenland, 2003, para Estados Unidos ; Kraut, 1994, para Canadá ; Kerr, 1993, para Australia). Es muy probable que la exposición a agentes químicos sea uno de los mayores motivos de desigualdades sociales de salud generadas por el trabajo. Un estudio británico sobre la mortalidad por cáncer en 1971 atribuía a las exposiciones profesionales una tercera parte del total de las diferencias sociales en cuanto a mortalidad total por cáncer (Logan, 1982). De modo general, todos los datos disponibles confirman una distribución desigual de los cánceres según clases sociales. Los tipos de cáncer demuestran que la parte debida a las exposiciones profesionales puede desempeñar una importancia determinante (cáncer de nariz, de pulmón, de hígado por ejemplo) o una importancia relativamente menor (cáncer de próstata). Según la base de datos CAREX, alrededor de 32 millones de trabajadores en la Unión Europea, o sea, casi una cuarta parte de la población activa, están expuestos a agentes cancerígenos profesionales con dosis consideradas peligrosas para la salud. Los últimos datos del IARC se refieren a más de un millón de defunciones por cánceres en la Unión Europea en 2006. Si se considera que 8% de los cánceres pueden atribuirse a exposiciones profesionales, cabe subrayar que las exposiciones a agentes cancerígenos en el trabajo determinan una mortalidad mucho más importante que los accidentes laborales.

En lo referente a la morbilidad, las exposiciones profesionales contribuyen significativamente a las desigualdades sociales de salud en el caso de las patologías de las vías respiratorias, dermatosis y alergias.

El mal funcionamiento de los sistemas de reconocimiento de las enfermedades profesionales no permite obtener datos exhaustivos sobre las enfermedades debidas a la exposición a riesgos químicos durante el trabajo. En la actualidad, las enfermedades profesionales reconocidas atribuibles a dichos riesgos suponen algo menos de una tercera parte del conjunto de las enfermedades profesionales. Para lograr una evaluación más completa, hay que recurrir a otras fuentes.

Así, si confrontamos las estadísticas europeas de enfermedades profesionales con las patologías declaradas por los trabajadores en el marco de la Labour Force Survey de 1999, podemos tener una amplitud más exacta del problema sanitario. En el transcurso de los doce meses anteriores a la encuesta, 200.000 trabajadores con-

sideran haber sido víctimas de una enfermedad profesional de la piel y 600.000, de una enfermedad profesional del sistema respiratorio, mientras que el número de casos reconocidos por los sistemas de compensación de enfermedades profesionales es 20 y 60 veces menor respectivamente.

Cuadro 5: Comparación del número anual de casos de enfermedades profesionales reconocidos y declarados mediante autocuestionario en la Europa de los 15

Tipo de enfermedades ligadas al trabajo	Número de casos autodeclarados mediante cuestionario	Número de casos reconocidos como enfermedades profesionales*
Enfermedades de la piel	200.000	8.000
Enfermedades de la vías respiratorias*	600.000	10.000

(*) Incluido cáncer

Fuente: Eurostat: "Work and health in the EU. A statistical portrait.", 2004

Por lo que se refiere a los riesgos de reproducción, hay que señalar sobre todo las enormes carencias de fuentes disponibles actualmente. Se trata de un campo que no se ha preocupado mucho por el estado de los conocimientos sobre factores profesionales. La función política de semejante descuido es la siguiente: los riesgos de reproducción no se suelen abordar en las políticas de prevención más que con una óptica restringida a la protección de las trabajadoras embarazadas.

2. UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN INSUFICIENTE

La exposición de los trabajadores a riesgos químicos no basta para explicar la amplitud del problema sanitario. Las carencias en las políticas de prevención constituyen el otro elemento determinante de la situación. Resulta claro que la política seguida sobre los riesgos químicos no refleja sino de modo muy insuficiente la jerarquía de las medidas de prevención. Por otro lado, la escasa visibilidad de la mortalidad por exposiciones a riesgos químicos no contribuye a reconocer la importancia de la prevención en ese campo. Los costes de las empresas son muy bajos en relación con los costes por accidentes laborales. Durante mucho tiempo, la amenaza de sanciones penales no ha existido y sigue siendo excepcional³.

³ Entre las excepciones, generalmente muy recientes, podemos citar las condenas penales en el caso Ardystil en España (2003, confirmadas por el Tribunal Supremo en 2005), un número creciente de condenas penales relativas al amianto en distintos países europeos, el caso de Porto Marghera en Italia en diciembre de 2004, etc...

Durante mucho tiempo, las legislaciones nacionales relativas a los riesgos de los agentes químicos se han caracterizado por un enfoque muy atomizado y escasamente preventivo.

Se identificaron muy pronto, desde el siglo XIX, algunos riesgos que dieron pie a reivindicaciones obreras para eliminarlos: el fósforo blanco utilizado en la fabricación de las cerillas; el plomo y, de modo más concreto, los derivados del plomo usados en pintura (cerusa); el amianto, etc. Otros riesgos provenían del polvo ligado a los procesos de producción: silicio en la extracción del carbón, polvo de algodón, de madera, etc. Pese a todo, las políticas de prevención por esos riesgos específicos se implantaron muy lentamente y de modo poco eficaz. La característica principal de esas políticas no consistía generalmente en eliminar el riesgo sino tan sólo en reducirlo a niveles considerados tolerables socialmente. Esa « tolerancia social » no es más que un reflejo de las relaciones de dominación en la sociedad. Por ejemplo, después de la segunda guerra mundial, los valores-límites de exposición al polvo de silicio en las minas belgas eran mucho más elevados que en Gran Bretaña. En Bélgica, las minas eran empresas privadas y una parte importante de la mano de obra se componía de trabajadores inmigrantes cuyo permiso de residencia implicaba la obligación de trabajar en las minas. En cambio, las minas de Gran Bretaña habían sido nacionalizadas, y la mano de obra solía ser británica. Decenas de miles de mineros pagaron con su vida esa gestión del «riesgo tolerable».

No podemos ignorar la capacidad de la industria química para influir en las políticas, incluso mediante manipulación de la investigación científica (Markowitz y Rosner, 2002). Desde finales del siglo XIX, podemos constatar la eficacia de los esfuerzos de la industria química por ocultar la importancia de los riesgos ligados a su producción. Dicho sector conseguiría que gran parte de la investigación científica al servicio de los industriales formara un bloque.

Podemos destacar algunas tendencias generales referentes a la aplicación de las reglamentaciones sobre los riesgos químicos.

2.1. La jerarquía de las medidas de prevención se respeta poco

La sustitución de agentes peligrosos por otros que lo sean menos, o que no lo sean, sigue siendo excepcional, salvo cuando la legislación o las presiones de las autoridades públicas (caso del amianto) la imponen explícitamente. Se omiten también medidas de control colectivo a cambio de medios de protección individual.

2.2. Existen importantes diferencias entre los sectores, incluso entre las actividades y/o profesiones en un mismo sector

Cuanto más lejos estamos de la química básica, menor prioridad parecen tener las medidas de control colectivo. Es una constatación especialmente evidente en los sec-

tores en los que se usan sustancias químicas. Por motivos diversos, en dichos sectores existe una tradicional pasividad ante los riesgos que éstas representan. Una encuesta holandesa da cuenta de una mayor incidencia, en la construcción que en la industria, de los daños para la salud ocasionados por sustancias químicas (NCB, 2003). Unos datos empíricos muestran la importancia de los problemas vinculados a riesgos químicos en la agricultura, en el sector textil, en algunos sectores manufactureros, en la industria de la alimentación, aunque también en actividades de servicios como la limpieza, los talleres de reparación de automóviles y la distribución de combustibles, la peluquería o los cuidados sanitarios. Eso no significa que, en la química básica, el nivel de prevención sea necesariamente satisfactorio, tal y como demuestra la insuficiencia de las medidas de prevención comparativamente con los efectos a largo plazo de las exposiciones (productos cancerígenos, agentes tóxicos para la reproducción,...).

2.3. Existe un enorme déficit de visibilidad social de los efectos a largo plazo de las exposiciones químicas

El importante número de poblaciones expuestas a agentes cancerígenos en su trabajo es una prueba del problema. La situación es aún peor si hablamos de los agentes mutágenos y de los contaminantes orgánicos persistentes. Algunos mecanismos, que pueden favorecer la prevención de accidentes laborales, no actúan o actúan menos cuando se trata de daños para la salud a largo plazo. El problema es aún mayor por la imposibilidad de que muchas enfermedades ocasionadas por el trabajo sean consideradas como enfermedades profesionales.

2.4. Las políticas de prevención tienden a ignorar muchos efectos si no son inmediatos y graves

Se estudian muy poco los efectos vinculados a exposiciones de baja intensidad y a combinaciones de exposiciones. En ese campo, el potencial que brinda el respeto de los valores-límites es escaso y el control de la salud en las evaluaciones de los riesgos así como una redefinición de los planes de prevención parecen muy poco sistemáticos. En muchos países de la Unión Europea, los trabajadores expuestos a sustancias químicas peligrosas no se benefician de ningún control sanitario, ya que los empresarios no han reconocido el carácter peligroso de las exposiciones⁴.

⁴ Es uno de los elementos más críticos de las directivas comunitarias de 1998. Con toda la razón, recomienda una interacción entre el control de la salud y un proceso permanente de evaluación de los riesgos. Sin embargo, hace depender el control de la salud de una evaluación inicial. Si la evaluación inicial no ha demostrado riesgos para la salud y dicha evaluación carece de fundamento, la ausencia de control sanitario no permitirá corregir el error, y se creará un círculo vicioso. Esa disposición podría mejorarse si se reconociera a la representación de los trabajadores un derecho de iniciativa que permitiera obtener un control sanitario cada vez que existen sospechas de riesgos que se han ignorado en la evaluación inicial.

2.5. La actividad de los servicios de prevención sigue siendo poco adaptada a los problemas planteados por los riesgos químicos

El acceso a servicios pluridisciplinarios competentes, no sólo en el campo de la higiene industrial sino también en el del control sanitario, sigue reservado, hoy por hoy, a una minoría de trabajadores. En la práctica, en la mayoría de los países de la Unión Europea, dos criterios tienen una enorme influencia en el funcionamiento de los servicios de prevención: el sector y el tamaño de la empresa. Sin duda, dichos criterios resultan ser inadecuados si consideramos la enorme dispersión de los riesgos químicos entre los trabajadores.

3. LA REGLAMENTACIÓN ACTUAL DEL MERCADO DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

Cuando analizamos los motivos de la prevención insuficiente en los centros de trabajo, resulta evidente que la legislación comunitaria actual sobre la comercialización de sustancias químicas funciona mal. Es incapaz de asegurar una protección eficaz de la salud de los trabajadores y de los consumidores ni tampoco de cuidar el medio ambiente. Más del 99% de alrededor de 100.000 sustancias químicas vendidas en Europa no han sido objeto de ninguna evaluación de los riesgos sobre el medio ambiente o la salud cuando muchos de esos productos están presentes en los centros de trabajo y en bienes de consumo cotidianos (productos de limpieza, cosméticos, ropa, ordenadores ...).

El sistema legislativo actual, hecho de directivas y reglamentos, es complejo. Acumulando disposiciones parciales e incompletas, se instauró a partir de 1967. Establece una distinción arbitraria entre las sustancias químicas «existentes»⁵ y las «nuevas»⁶. Alrededor de las 100.000 sustancias que estaban en el mercado antes de 1981, y que se denominaban «sustancias existentes», pueden utilizarse sin casi ningún control de seguridad, mientras que las «nuevas sustancias» (puestas en el mercado desde 1981) requieren un número importante de controles antes de poder ser comercializadas, si superan un volumen de producción de 10 Kg. al año. En consecuencia, a los industriales les resulta más fácil (y más barato) seguir utilizando sustancias existentes con escaso control o sin control alguno, antes que recurrir a nuevas sustancias (alrededor de 3.700 nuevas sustancias están en el mercado desde 1981).

La legislación actual obliga a los fabricantes e importadores a facilitar las informaciones sobre las sustancias químicas que comercializan. Existe por tanto un evidente conflicto de intereses entre la actividad de producción de éstos (que se propo-

⁵ Cubiertas por el Reglamento (CEE) 793/93 del Consejo sobre la evaluación y el control de los riesgos que presentan las sustancias existentes.

⁶ Cubiertas por la Directiva 67/548/CEE del Consejo (y sus enmiendas) sobre la clasificación, el empaque y el etiquetado de las sustancias peligrosas.

nen dar salida de los productos al mercado) y una elaboración privada de la información sobre los riesgos tan complicada que las autoridades públicas independientes la controlan relativamente poco. Por otro lado, no existe ninguna obligación de información a los usuarios situados más abajo. En consecuencia, resulta muy complicado obtener información sobre los usos que se hacen de esas sustancias en un nivel inferior y las exposiciones que de ellas resultan.

Otro fallo de la legislación actual es que la atribución de responsabilidades no es muy adecuada. Así, en el caso de sustancias producidas en gran volumen, no les incumbe a las empresas que las fabrican, importan o utilizan, y sí a las autoridades públicas, efectuar una evaluación de los riesgos y, en caso necesario, proponer medidas de reducción de éstos. Aunque las autoridades competentes en la materia de los distintos Estados miembros se encarguen de la tarea desde 1993, únicamente 141 sustancias químicas de esa categoría han sido evaluadas.

Para las sustancias de mayor peligro, los Estados miembros pueden llegar a un acuerdo sobre una limitación de utilización o comercialización de esos productos químicos. Dicho sistema, que se puso en marcha en 1976⁷ es muy lento también y, hasta la fecha, únicamente unas decenas de sustancias o algunas de sus utilidades han sido prohibidas en Europa (PCBs, amianto, ftaleínas para los juguetes, mercurio y plomo para los aparatos electrónicos ...).

El vínculo entre la reglamentación actual del mercado y la insuficiencia de la prevención en los centros de trabajo se sitúa en distintos niveles.

En las empresas que utilizan sustancias químicas, la información disponible para poder evaluar los riesgos y definir planes de prevención resulta insuficiente. La información facilitada por la industria química es incompleta. Resulta a veces conscientemente inexacta de modo a disimular la gravedad de los riesgos (Markowitz y Rosner, 2002). La mayoría de las empresas que las utilizan son incapaces de paliar las lagunas de la información transmitida por los productores.

En España, el caso Ardystil ilustró las trágicas consecuencias de una falta de responsabilización por parte de los distintos actores: la empresa productora (Bayer) no había identificado el conjunto de los riesgos que podían derivarse de la utilización de su producción, la empresa local del país valenciano no se preocupaba en absoluto por la salud de las trabajadoras expuestas y, seguramente, no disponía de medios para la prevención de riesgos químicos (Vogel, 1995, Clottens et al. 1997). Basándonos en la reglamentación europea vigente, lo excepcional del caso Ardystil no es más que la concentración en el tiempo y en el espacio de una exposición de varias personas y de la aparición de patologías mortales para ellas. En la gran mayoría de los casos, semejantes situaciones no se detectan, pues pasan años entre las exposiciones y el fallecimiento y, además, las víctimas suelen estar dispersas por el territorio.

A nivel de cada Estado miembro y del conjunto de la Unión Europea, la presión ejercida para sustituir las sustancias de mayor peligro resulta muy insuficiente.

⁷ Directiva 76/769/CEE del Consejo sobre la limitación de la puesta en el mercado y uso de ciertas sustancias y preparaciones peligrosas.

Basta con comprobar que el amianto podía haberse prohibido desde 1976 en base a la legislación comunitaria, y sólo se prohibió efectivamente en el conjunto del territorio de la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2005.

4. PRINCIPALES EJES DE LA REFORMA REACH

Las crecientes preocupaciones por la ineficacia de la legislación actual para la protección de la salud no son los únicos motivos que han llevado a las autoridades a plantearse una reforma. Muy insatisfechos del funcionamiento actual, los mismos industriales han reclamado también la necesidad de una reforma del sistema legislativo existente sobre el comercio de productos químicos. En efecto, consideran que la legislación vigente es muy burocrática, demasiado lenta y, sobre todo, no favorece la innovación, aspecto esencial en un campo tan competitivo como el de la química⁸.

Para responder a esas peticiones y como consecuencia del Libro blanco publicado en 2001 sobre la futura estrategia europea para las sustancias químicas, la Comisión Europea adoptó, el 29 de octubre de 2003, un proyecto de reglamento que se aplicaría a las 30.000 sustancias químicas producidas o importadas en el territorio de la UE en una cantidad superior a la tonelada al año. Dicho proyecto, denominado REACH (**R**egistration, **E**valuation and **A**uthorisation of **C**hemicals)⁹ gira en torno a tres ejes principales.

4.1. Registro

Para que puedan comercializarse en la Unión Europea, las 30.000 sustancias implicadas deberán obligatoriamente estar registradas en una futura Agencia europea de sustancias químicas según un calendario que se extiende sobre 11 años (ver cuadro reproducido más abajo). Para ello, el fabricante o el importador de una sustancia deberá entregar un dossier de registro en el que figurarán la información sobre la identidad, las propiedades toxicológicas y ecotoxicológicas de la sustancia, la identificación de sus posibles utilizaciones; habrá que entregar también una ficha de datos de seguridad, proceder, en algunos casos, a una evaluación de la seguridad química¹⁰, poner en marcha y recomendar medidas de reducción de los riesgos.

Los usuarios situados en un nivel inferior deberán respetar también algunas obligaciones sobre la evaluación de la seguridad química, según decidan dar a cono-

⁸ <http://www.chemicalspolicyreview.org/frameglobal.asp?redirecturl=whydo.html>

⁹ Registro, Evaluación y Autorización de sustancias químicas. Texto del proyecto disponible en la página web <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/index.htm>

¹⁰ Únicamente para las sustancias producidas o importadas en cantidad superior a las 10 toneladas/año. La evaluación de la seguridad química de una sustancia comprende, entre otras cosas, una evaluación de los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente.

cer, o no, el uso que piensan hacer con la sustancia que les han facilitado. Si deciden informar al fabricante, éste realizará la evaluación de la seguridad química; de lo contrario, los usuarios situados en un nivel inferior deberán efectuarla.

Cuanto más importantes sean la cantidad de datos a facilitar y el número de controles a realizar, mayor será el volumen anual de fabricación. En la gama menor, de 1 a 10 toneladas anuales, sólo se exigirán controles *in vitro*. Serán exentos de registro los polímeros, algunos productos intermedios y aquellos que se destinan a la investigación y al desarrollo. En general, se incitará a los fabricantes para que se asocien y compartan los datos de los que disponen, con el fin de evitar los controles superfluos y reducir los gastos de registro.

Cuadro 6 : Registro y evaluación de los productos químicos según las disposiciones de REACH

Tonelaje	1 - 10 t	10 -100 t	100 – 1000 t	> 1000 t
Estimación del número de productos químicos	20 000	4 600	2 800	2 600
Plazo de registro tras la entrada en vigor de REACH	11 años	11 años	7 años	3 años y medio
Evaluación de la seguridad química	No	Sí	Sí	Sí

4.2. Evaluación

El procedimiento de evaluación le permitirá a la Agencia Europea de Productos Químicos poder examinar parte de los expedientes de registro. Con ese procedimiento, se podrá también solicitar información suplementaria en caso necesario.

Se prevén dos tipos de evaluación: una evaluación de los expedientes y una evaluación de las sustancias. La primera servirá para comprobar que los expedientes de registro están completos e impedir las pruebas inútiles realizadas a animales. La segunda permitirá que la agencia obligue al fabricante o al importador a conseguir y facilitar información suplementaria en caso de riesgo potencial para la salud humana y el medio ambiente. Eventualmente, el procedimiento de evaluación puede hacer que las autoridades lleguen a la conclusión de que ciertas sustancias requieren medidas de restricción o de autorización.

Con el fin de promover un enfoque coherente, la Agencia Europea de Productos Químicos desarrollará líneas directrices para la definición de un orden de prioridad en cuanto a la evaluación de las sustancias.

4.3. Autorización

La utilización de sustancias muy peligrosas (las sustancias CMRs, PBTs, vPvBs¹¹) se verá sometida a una autorización, estudiándola caso por caso. Para conseguir una autorización, el solicitante deberá demostrar que los riesgos asociados a la utilización de la sustancia implicada se hallan «controlados de modo apropiado». De lo contrario, y pese a todo, se podrá conceder la autorización si queda demostrado que las ventajas socioeconómicas contrarrestan los riesgos y no existen sustancias o tecnologías sustitutivas adecuadas. Se concederán las autorizaciones por un tiempo determinado. Podrían afectar a unas 1400 sustancias. El compromiso final entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros ha diluido las exigencias para una autorización. La referencia a un “control adecuado”, la noción de umbral sin efecto nocivo y el recurso a una evaluación “socio-económica” son elementos que mantienen una cierta ambigüedad. La experiencia trágica del amianto demuestra la necesidad de un mayor control social sobre las evaluaciones propuestas por la industria.

5. LO QUE REACH VA A CAMBIAR EN RELACIÓN CON LAS REGLAS DEL MERCADO

El elemento mayor de la reforma radica en la transferencia de la «carga de la prueba». En el sistema actual, las autoridades deben demostrar que una sustancia es peligrosa antes de poder imponer restricciones. Con REACH, serán los industriales los que tengan que aportar, antes de la comercialización, la información necesaria sobre sus productos, con el fin de que se puedan tomar las medidas adecuadas de gestión de riesgos.

REACH suprimirá la distinción entre sustancias «existentes» y sustancias «nuevas» y establecerá un único sistema legislativo para la salida al mercado de sustancias químicas.

El general desconocimiento de las propiedades toxicológicas y ecotoxicológicas de las 100.000 sustancias actualmente en el mercado europeo debería disminuir gracias a la información que se deberá aportar a la hora de registrar las 30.000 sustancias fabricadas o importadas en cantidad superior a la tonelada anual. Se recogerá dicha información según un calendario predefinido que abarcará 11 años, empezando por las sustancias que tengan un alto volumen de producción.

REACH tendrá un impacto en muchos sectores de actividad, pues el sistema generará obligaciones no sólo para los fabricantes (industria química) sino también para los numerosos usuarios situados en un plano inferior a la fabricación de las sustancias químicas (industrias de la construcción, de la madera, del sector automóvil, textil, informático ...). Éstos deberán estar en contacto eficaz con sus proveedores

¹¹ CMRs: cancerígenas, mutágenas, tóxicas para el sistema reproductivo; PBTs: Persistentes, bioacumulativas y tóxicas; vPvBs: muy persistentes y muy bioacumulativas: es decir, sustancias tóxicas que corren el riesgo de acumularse de modo irreversible en el cuerpo y en el medio ambiente.

para recibir toda la información necesaria para un uso «seguro», mediante fichas de datos de seguridad que deberán acompañar los productos comercializados.

REACH debería crear también condiciones más favorables para una actuación más sistemática por parte de las autoridades públicas. El funcionamiento de la Agencia Europea de Productos Químicos será un elemento central del nuevo sistema. Conviene por tanto definir mecanismos de control democrático y social sobre las actividades de la Agencia para evitar la ingerencia de la industria química.

6. EL IMPACTO POTENCIAL DE REACH PARA LA PREVENCIÓN EN LOS CENTROS DE TRABAJO

6.1. El marco legislativo actual

La reglamentación comunitaria sobre los riesgos químicos en los centros de trabajo se elaboró en dos etapas.

Entre 1978 y 1988, el enfoque se basaba en la elaboración de valores-límites obligatorios a partir de los que existiría una serie de obligaciones. El elemento central es la primera directiva-marco del 27 de noviembre de 1980 sobre los agentes químicos, físicos y biológicos¹². El intento por definir un conjunto de valores-límites obligatorios fracasó. El abandono de la propuesta de directiva sobre el benceno reflejó ese fracaso. De las disposiciones adoptadas durante aquella etapa, únicamente queda vigente la directiva de 1983 sobre el amianto (con varias revisiones posteriores y una codificación prevista en 2007). Sin embargo, la adopción de valores-límites indicativos, previstos a partir de 1988 mediante revisión de la directiva-marco de 1980, se inscribe en la continuidad de aquella etapa.

A partir de 1989, la adopción de la directiva-marco supone un cambio radical en el enfoque. Basándose en la directiva-marco, se adoptarán varias directivas específicas en el campo de la prevención de los riesgos químicos. Se refieren a:

- Los agentes cancerígenos (primera directiva adoptada en 1990¹³ y revisada varias veces). En base a dicha directiva, se definió un pequeño número de valores-límites obligatorios. En 2002, la Comisión informó que se proponía enmendar la directiva de modo a incluir, entre otras cosas, las sustancias tóxicas para la reproducción. La iniciativa se enfrentó con la oposición de los empresarios; sigue bloqueada hasta la actualidad.
- Las trabajadoras embarazadas (1992)¹⁴. Esa directiva es muy ambigua en lo relativo a los agentes químicos. No decide claramente entre la eliminación del

¹² Directiva 80/1107/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1980 sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos ligados a la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos en el trabajo, *JO L 327 du 3.12.1980*, p. 8.

¹³ Directiva del Consejo 90/394/CE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos ligados a la exposición a agentes cancerígenos en el trabajo, *JO L 196 du 26.7.1990*, p. 1.

¹⁴ Directiva del 19 de octubre de 1992 sobre la protección de las trabajadoras embarazadas que hayan dado a luz o que estén en periodo de lactancia, *DOCE*, L 348 de 28 de noviembre de 1992, p. 1.

riesgo en su origen y unas medidas de gestión del riesgo según las situaciones individuales. Su aplicación demuestra la fuerte subestimación de los riesgos reproductivos en una política global de prevención. En la práctica, los empresarios prefieren retirar a las mujeres embarazadas de los puestos de trabajo más peligrosos antes que sustituir la reproducción a los productos tóxicos, siempre que sea técnicamente posible (Vogel, 2006). Cuando la directiva actual fue adoptada en 1992, fue presentada como compromiso provisional. Desde aquella fecha, tanto el Parlamento Europeo como las organizaciones sindicales han pedido que se introduzcan mejoras. La Comisión sigue sin presentar propuestas en ese sentido.

- Los riesgos químicos (1998)¹⁵. Es la directiva más global, que propone un enfoque coherente de las disposiciones de la directiva-marco de 1989. En relación con las distintas legislaciones nacionales, la directiva constituía la base de una armonización que permitía progresos sustanciales. Se define claramente una jerarquía de obligaciones: eliminación de la sustancia peligrosa, sustitución por sustancias menos peligrosas, reducción del nivel de exposición, respeto de los valores-límites de exposición, etc.

En paralelo, la adopción de valores-límites indicativos avanza muy lentamente. Aunque el instrumento seleccionado sea una directiva, el carácter indicativo de los valores-límites lo convierten en instrumento condicionante en la práctica, excepción hecha de un pequeño número de agentes cancerígenos. La definición de los valores-límites y de su uso sigue siendo fuente de importantes disparidades entre los distintos países de la Unión Europea. Pese a los dictámenes elaborados por el Comité científico en materia de límites de exposición profesional (SCOEL)¹⁶, los medios industriales han conseguido bloquear la adopción de varios valores-límites.

La puesta en marcha de esas legislaciones en los centros de trabajo sigue siendo problemática, y suelen aplicarse poco o nada en la mayoría de los casos, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas.

6.2. El impacto de REACH sobre la información disponible

La eficacia de la legislación sobre la protección de los trabajadores expuestos a sustancias químicas depende, en buena parte, de la legislación que rige en sus empresas y, más concretamente, de los datos que la legislación ofrece sobre las propiedades intrínsecas y sobre los riesgos de los productos químicos.

¹⁵ Directiva del Consejo 98/24/CE sobre la protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores contra los riesgos ligados a los agentes químicos en los centros de trabajo *JO L 131 de 5.5.1998, p. 11*.

¹⁶ Se trata del NO y del NO² que han sido retirados de la lista de los valores-límites indicativos bajo la presión de la industria durante la elaboración de la Directiva 2006/15/CE de la Comisión de 7 de febrero de 2006 que establece una segunda lista de valores-límites indicativos de exposición profesional (J.O. L 38 de 9 de febrero de 2006, pp. 36-39).

Todos los productos químicos peligrosos comercializados en la UE deben tener en su embalaje una etiqueta armonizada a nivel europeo que informa de los peligros intrínsecos del producto. Unos pictogramas normalizados indican los principales peligros reconocidos por las directivas (tóxico, nocivo, corrosivo, irritante...); unas frases de Riesgos «R» indican los riesgos (ej: *R45* significa «puede provocar cáncer») y frases «S» dan los consejos de prudencia (ej: *S24* significa «evitar el contacto con la piel»). En los centros de trabajo, esas etiquetas suelen ser la única fuente de información disponible para prevenir a los usuarios de los posibles peligros. Los conocimientos actuales sobre las propiedades de los productos químicos y, en especial, sobre los efectos a largo plazo sobre la salud son muy limitados. Por otra parte, un estudio reciente ha mostrado que las etiquetas de la tercera parte de las preparaciones que están actualmente en el mercado no son conformes¹⁷.

La consecuencia directa de esa ausencia de datos es que muchos productos químicos peligrosos no están clasificados como tales y se comercializan por tanto sin las etiquetas adecuadas.

La legislación prevé también que unas fichas de datos de seguridad «safety data sheets» deben acompañar los productos y completar la información de los usuarios profesionales. Explican detalladamente la información disponible en las etiquetas (propiedades de la sustancia, peligros para la salud y el medio ambiente, riesgos ligados a las propiedades físicas y químicas) y la completan con informaciones relativas a la manipulación, almacenaje, transporte y eliminación. Dichas fichas dan también consejos para la protección de los trabajadores, las medidas de lucha contra incendios, las medidas que se deben tomar en caso de dispersión accidental y las disposiciones para los primeros socorros, en caso necesario.

Esas fichas son fundamentales para que los empresarios puedan cumplir con las obligaciones que les incumben en la protección de los trabajadores expuestos a sustancias peligrosas, sin embargo, la calidad de la información dada suele ser fiable. Una encuesta realizada en los distintos países europeos sobre la utilidad de las fichas de datos de seguridad para las PME llega a la conclusión de que el contenido de las fichas es pobre en información sobre la composición del producto y las medidas de protección, que son demasiado voluminosas y con frecuencia demasiado técnicas. Por otro lado, la encuesta muestra que muchas PME ignoran incluso la existencia de las fichas. En fechas más recientes, el proyecto ECLIPS ha confirmado esas conclusiones mostrando que el 40% de las fichas de datos de seguridad no son conformes¹⁸. Así pues, existen fallos no sólo en los mismos datos sino también en su transmisión a través de la cadena de producción.

Ahora bien, sin esos datos es imposible que los empresarios puedan efectuar una evaluación correcta de los riesgos y establecer las medidas de control y prevención previstas por la legislación sobre la protección de los trabajadores.

¹⁷ Proyecto ECLIPS (European Classification and Labelling Inspections of Preparations, including Safety Data Sheets), informe final; junio 2004

¹⁸ Proyecto ECLIPS (European Classification and Labelling Inspections of Preparations, including Safety Data Sheets), informe final; junio 2004

Facilitando al público los datos de seguridad química, imponiendo una difusión eficaz de la información a través de toda la cadena de suministro, será así como REACH podrá mejorar la transmisión de los datos y la comunicación entre productores y usuarios con el fin de ayudarlo a luchar contra los riesgos de enfermedades profesionales.

6.3. El impacto de REACH sobre la sustitución

La directiva de 1990 sobre los agentes cancerígenos prevé la obligación para los empresarios de sustituir, en los centros de trabajo, esas sustancias por productos menos peligrosos. La obligación se aplica cuando resulta factible desde un punto de vista técnico. La legislación existente no favorece mucho la búsqueda de soluciones alternativas.

Al incitar a la sustitución de los productos peligrosos por procedimientos de autorización y restricción, REACH puede favorecer la aplicación del principio de sustitución.

6.4. Una mejor práctica de la evaluación de los riesgos

La evaluación de los riesgos constituye un principio importante para planificar las actividades de prevención. Dicha evaluación suele ser deficiente y poco sistemática en las empresas, y la atención prestada a los riesgos químicos es muy insuficiente. Son pocas las evaluaciones que contemplan los efectos a largo plazo y que van más allá del simple control del respeto de algunos valores-límites.

Organizando un circuito de la información entre los productores y las empresas usuarias, REACH podrá mejorar la calidad de la evaluación de los riesgos en las empresas usuarias.

6.5. No hay efecto automático

Seríamos muy ingenuos si creyéramos que REACH producirá automáticamente efectos favorables en las empresas usuarias. Sólo se trata de una oportunidad. Concretamente, REACH no producirá efectos favorables más que si existe una mayor presión social y pública para la prevención. Para ello, la participación de los trabajadores juega un papel fundamental. Sin la actividad de las organizaciones sindicales para lograr una prevención más sistemática, el impacto real de REACH puede verse reducido.

Por otro lado, la capacidad de la inspección de trabajo para intervenir en el control de la calidad de la evaluación de riesgos y en la eficacia de los planes de prevención constituye también una condición imprescindible para un impacto positivo

de REACH. Habrá que comprobar hasta qué punto los Estados podrán articular el control del mercado con el control de los centros de trabajo.

7. LA LARGA BATALLA DE LA INDUSTRIA QUÍMICA PARA DEBILITAR REACH Y SU IMPACTO EN EL TEXTO FINAL

REACH ha dado lugar a un debate técnico de gran complejidad al mismo tiempo que su impacto afecta a la vida cotidiana y a la vida laboral de cualquier ciudadano europeo. En ese sentido, REACH hace política en el mejor sentido del término; es decir, obliga a la sociedad a abrir un debate sobre valores y opciones que afectan a sus características esenciales, sus relaciones con el resto del mundo y el futuro de muchas generaciones. Esa dimensión, eminentemente política, implica una discusión sobre opciones y proyectos de sociedad. No es compatible con una discusión tecnocrática dominada únicamente por la voz de los expertos. Tampoco es aceptable que una parte esencial del debate haya escapado del control de las instancias políticas democráticas y acabe resolviéndose a puertas cerradas y bajo estrecho control unas pocas empresas multinacionales del sector químico.

La industria química ha llevado su campaña para debilitar REACH con enormes medios. Muy pocas veces en la historia de la legislación comunitaria se había presenciado una labor de zapa tan sistemático e intenso. Por primera vez, ese trabajo ha traspasado ampliamente las fronteras de la Unión Europea y ha implicado a la industria química de otros países y, también, a un número importante de gobiernos.

La industria química sabía que una reforma era inevitable por motivos prácticos, pues la reglamentación vigente funcionaba mal, y que lo era también por motivos políticos. Así, en la negociación de ampliación de 1995, Suecia y Finlandia plantearon esa reforma como condición previa, reforma cuya reglamentación aseguraba una mejor protección de la salud y del medio ambiente.

El primer esbozo de la reforma figuraba en un Libro Blanco de la Comisión, publicado en 2001 (CCE, 2001). En un primer momento, las empresas multinacionales estaban divididas en cuanto a la táctica que debían adoptar. El presidente elegido en 2000 provenía de la multinacional francesa Rhodia. Abogaba por una actuación flexible y pensaba que, para la industria química, era importante no limitarse a una oposición frontal. Se abandonó esa línea flexible en 2002-2003 bajo la influencia de varios factores. Las empresas multinacionales de Estados Unidos definieron una posición radical de rechazo a REACH. El American Chemistry Council definió una estrategia anti-REACH y, desde enero de 2002, consiguió el apoyo de la administración Bush.

En junio de 2002 se produjo un cambio a la cabeza del CEFIC, con la llegada de un nuevo presidente proveniente del grupo alemán BASF. El tono adoptado se volvió apocalíptico. Sin la menor preocupación de verosimilitud, se esgrimieron acusaciones totalmente contradictorias según el público al que la industria química se dirigía. Según las multinacionales europeas, REACH iba a desindustrializar Europa. Las mul-

tinacionales no europeas decían que REACH iba a prohibir las importaciones de productos químicos provenientes del resto del mundo y que era un proyecto proteccionista favorable a la industria química comunitaria. La ofensiva más dura (y más mentirosa) se centró en la evaluación de los costes y del impacto de REACH en términos de empleo. Alemania iba a perder 2,35 millones de empleos, según un estudio de la consultora (Arthur D. Little) financiada por la patronal, mientras que un estudio francés (gabinete Mercier), financiado por la Unión de Industrias Químicas, auguraba en Francia una pérdida de hasta 670.000 empleo (ChemSec, 2004).

Se inició un trabajo de lobbying de una amplitud sin precedente para vaciar la reforma de sus aspectos más innovadores (Lind, 2004, Contiero, 2006). Es probable que la historia de REACH acabe siendo un estudio clásico en ciencias políticas del papel del lobbying de la industria. Guido Sacconi, parlamentario europeo encargado de los principales informes sobre REACH, se propone escribir un *thriller* para restituir la atmósfera de los debates. La industria química ha conseguido el apoyo de la administración Bush, encantada de su deber de ingerencia (Waxman, 2004).

La propuesta de Reglamento, adoptada por la Comisión en octubre de 2003, suponía ya un retroceso comparándola con el Libro Blanco. La llegada de una nueva Comisión en 2004, presidida por el conservador Barroso, no iba a mejorar la situación. La nueva Comisión no defendió de modo coherente su propia propuesta. Dentro de la Comisión, se constató un mayor poder de la DG empresas que, bajo la dirección del comisario Verheugen, intentaba ejercer una especie de tutela sobre las otras direcciones generales. Aquella situación creó un profundo malestar en el debate sobre REACH. En julio de 2005, Greenpeace denunció las presiones ejercidas por el comisario Verheugen sobre sus compañeros para imponerles una modificación de la propuesta inicial que la habría vaciado de lo esencial de su contenido¹⁹. Algunos meses más tarde, la vicepresidenta de la Comisión, la señora Wallström, denunció públicamente la ruptura de colegialidad dentro de la Comisión y comentó también que algunos comisarios estaban negociando en secreto el cuestionamiento de algunos aspectos de REACH (Mc Lauchlin, 2005).

En una primera lectura, el Parlamento Europeo intentó defender la coherencia y la ambición de la reforma. La postura común del Consejo reducía claramente el alcance de REACH. En septiembre de 2006, la Comisión de Medio ambiente del Parlamento Europeo definió los términos de un compromiso en el que las principales formaciones políticas podían estar de acuerdo. Las enmiendas del Parlamento disfrutaban de una confortable mayoría. En cuanto se abrió la negociación informal en noviembre de 2006, («el trílogo») entre Parlamento, Consejo y Comisión, la delegación del PPE se desentendió del compromiso. La ruptura de la unidad de la delegación parlamentaria redujo a casi nada su capacidad de negociación.

El compromiso final, aprobado por el Parlamento Europeo el 13 de diciembre de 2006, encontró el apoyo inmediato del Consejo. En consecuencia, se aprobó ofi-

¹⁹ Ver Greenpeace, REACH under attack, <http://www.greenpeace.eu/downloads/chem/PRREACHunderattack050701.pdf>.

cialmente la versión final de REACH el 18 de diciembre de 2006. El texto entrará en vigor el 1 de junio de 2007. El análisis del texto revela hasta qué punto la industria química ha conseguido diluir las disposiciones de REACH con el apoyo de una mayoría de representantes de los Estados. La Comisión ha jugado un extraño papel ya que, durante toda la negociación, no ha sabido defender sus propias posturas. Evidentemente, las principales víctimas de ese retroceso serán los trabajadores. En efecto, una de las mayores concesiones logradas por la industria química es la supresión de los informes sobre la seguridad de las sustancias químicas cuyo volumen de producción anual se sitúa entre 1 y 10 toneladas. De los 30.000 informes de seguridad, que deberían haber sido elaborados si se hubiese seguido las posturas del Parlamento, sólo habrá entre 10.000 y 12.000. Para unas dos terceras partes de las sustancias, la información será más rudimentaria. Así, el texto final suprime una información esencial para la utilización de la mayoría de las sustancias cubiertas por REACH. Asimismo, el compromiso final define reglas más laxistas en cuanto a los procedimientos de autorización de las sustancias más peligrosas.

Pese a esos retrocesos, REACH representa, en su conjunto, una mejora en comparación con las reglas vigentes actualmente. Puede conseguir una mejora en la prevención de los riesgos químicos. Para aprovechar esa oportunidad, es preciso conseguir varias condiciones:

1. una mejora en la legislación comunitaria sobre la prevención de riesgos químicos en los centros de trabajo;
2. un reforzamiento de las estructuras que soportan la prevención (representación de los trabajadores, inspección de trabajo, servicios de prevención, instituciones públicas de investigación);
3. un deseo político de los Estados para mantener o adoptar reglas más progresistas que las exigencias mínimas de la legislación comunitaria sobre los centros de trabajo.

La primera condición se juega esencialmente en la escena comunitaria, la segunda depende sobre todo de las estrategias nacionales, la tercera requiere una articulación entre el plano nacional y el plano comunitario para que las reglas de protección de la salud y del medio ambiente no se vean como obstáculos al mercado. Esas condiciones plantean una cuestión más global: ¿cómo desarrollar la evaluación (y el control) social de los progresos tecnológicos?

BIBLIOGRAFÍA

BLAIR A, ZAHM SH, SILVERMAN DT.

1999 "Occupational cancer among women: research status and methodologic considerations". *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 36, pp. 6-17.

CALERA A (dir.)

2004 *Riesgo químico en España. Diagnóstico de situación*. Valencia: ISTAS.

COMMISSION EUROPEENNE

- 2001 *Livre Blanc. Stratégie pour la future politique dans le domaine des substances chimiques*. COM(2001) 88 final du 27 février 2001.

CHEMSEC

- 2004 *Cry wolf. Predicted costs by industry in the face of new regulations*, International Chemical Secretariat, Bruxelles.

CLOTTENS F, VERBEKEN E, DEMEDTS M, NEMERY B.

- 1997 “Pulmonary toxicity of components of textile paint linked to the Ardystil syndrome: intratracheal administration in hamsters”. *Occupational and Environmental Medicine*, vol. 54, pp. 376-387.

CONTIERO, M.

- 2006 *Toxic Lobby How the chemicals industry is trying to kill REACH*, Greenpeace European Unit, Bruxelles. <http://hesa.etui-rehs.org/uk/dossiers/files/toxic-lobby-how-the-chemical.pdf>

DARES

- 2005 “Les expositions aux produits cancérigènes”. *Première Synthèses Informations*, juillet 2005, n° 28.1.

FAWCETT J y BLAKELY T.

- 2007 “Cancer is overtaking cardiovascular disease as the main driver of socio-economic inequalities in mortality: New Zealand (1981–99)”. *Journal of Epidemiology and Community Health*, vol. 61, pp. 59-66.

GARCÍA AM, GADEA R.

- 2004 “Estimación de la mortalidad y morbilidad por enfermedades laborales en España”. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 7 (1), pp. 3-8.

INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER (IARC)

- 2007 *New European Cancer Figures-World Cancer Agency says major efforts needed toward prevention in Europe*, Press Release n° 174, 7 Febrero. 2007.

KARJAILANEN A (coord.)

- 2004 *Work and health in the EU. A statistical portrait*, Luxembourg: Eurostat.

KERR C *et al.*

- 1996 *Best estimate of the magnitude of health effects of occupational exposure to hazardous substances*, Sydney: Worksafe Australia.

KOGEVINAS M, KAUPPINEN T, BOFFETTA P, SARACCI R.

- 1997 *Estimation of the Burden of Occupational Cancer in Europe-Final Report*, Barcelona: Institut Municipal d'Investigacio.

KRAUT A

- 1994 “Estimates of the extent of morbidity and mortality due to occupational exposure in Canada”, *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 25, pp. 423-432.

LIND, G.

- 2004 *REACH. What happened and why ?*, The Greens-EFA, Bruxelles.

MARKOWITZ, G. y ROSNER, D.

- 2002 *Deceit and Denial. The Deadly Politics of Industrial Pollution*, University of California Press, Berkeley.

MCLAUCHLIN A.

- 2005 “Wallström vents fury at Barroso’s REACH retreat”, *European Voice*, 13 octobre 2005, <http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=23805>

LOGAN WPD

- 1982 *Mortality from cancer in relation to occupation and social class*, Lyon, IARC.

M MEDINA-RAMÓN, J P ZOCK, M KOGEVINAS, J SUNYER, Y TORRALBA, A BORRELL, F BURGOS, and J M ANTÓ

- 2005 “Asthma, chronic bronchitis, and exposure to irritant agents in occupational domestic cleaning: a nested case-control study”, *Occup. Environ. Med.*, Sep 2005; 62: 598 - 606.

MESSING K

- 1998 *One-eyed science: occupational health and women workers*, Philadelphia: Temple University Press.

MUSU, T.

- 2006 *REACH au travail. Les bénéfices potentiels de la nouvelle politique européenne sur les agents chimiques pour les travailleurs*, ETUI-REHS, Bruxelles.

MUSU, T. et SAPIR M.

- 2006 «Silice: l’accord empêchera-t-il l’UE de légiférer?», *HESA-Newsletter*, n° 30-31, pp. 4-9.

MUSU, T. et WRIEDT, H.

- 2005 “REACH and worker protection legislation”, *HESA-Newsletter*, n° 28, octobre, pp. 15-18.

NCB (NEDERLANDS CENTRUM VOOR BEROEPSZIEKTEN)

- 2003 *Signaleringsrapport Broepsziekten '03*, Amsterdam: NCB.

- NIEDHAMMER I, SAUREL-CUBIZOLLES MJ, PICIOTTI M, BONENFANT S
2000 “How is sex considered in recent epidemiological publications on occupational risks?”, *Occupational and Environmental Medicine*, vol. 57, pp. 521-527.
- NURMINEN M, KARJALAINEN A
2001 “Epidemiologic estimates of the proportion of fatalities related to occupational factors in Finland”, *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, vol. 27, n° 3, pp. 161-213.
- POLLÁN M
2001 “Cáncer de mama en mujeres y ocupación: revisión de la evidencia existente”, *Gaceta Sanitaria*, vol. 15, n° 4, suplemento, pp. 3-22.
- STEENLAND K *et al.*
2003 “Dying for work : the magnitude of US mortality from selected causes of death associated with occupation”, *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 43, pp. 461-482.
- VOGEL L
1995 “El descubrimiento del síndrome de Ardystil: discurso médico y relaciones entre precarización y salud”, *Sociología del Trabajo*, n° 23 (invierno 1994-1995), pp. 111-127.
2006 *La salud de la mujer trabajadora en Europa*, Valencia: ISTAS.
- WALTERS D. *et al.*
2003 *The role of occupational exposure limits in the health and safety systems of EU Member States*, London: HSE.
- WAXMAN, H.A.
2004 *A special interest case study: The chemical industry, the Bush Administration, and European efforts to regulate chemicals*, United States House of Representatives Committee on Government Reform - Minority Staff Special Investigations Division, Washington.
- WEIDERPASS E *et al.*
1999 “Breast cancer and occupational exposures in women in Finland”, *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 36, n° 1, pp. 48-53.
- WESTPHAL U
1998 *Carcinogens in the Working Environment. The implementation of Directive 90/394 in Germany*, Brussels: TUTB.