

**Reunión de consulta sobre la mejora
de la seguridad de la documentación
de identidad de la gente de mar**

Ginebra
9-10 de mayo de 2002

Documento de información

1. En su reunión de marzo de 2002, el Consejo de Administración de la OIT aprobó que se inscribiera con carácter de urgencia en el orden del día de la 91.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2003) un punto en relación con el aumento de la seguridad del documento de identidad de la gente de mar, y decidió también que la cuestión se rigiese por el procedimiento de simple discusión. Por lo tanto, la Oficina Internacional del Trabajo fue encargada de preparar un informe, acompañado de un cuestionario que contiene un primer proyecto de las disposiciones del nuevo instrumento, para que sirva de base a nuevas consultas. El objeto de esta consulta tripartita sobre los documentos de identidad de la gente de mar es orientar a la Oficina sobre el posible contenido del nuevo instrumento, así como para diseñar el mencionado cuestionario. Este documento de información se ha elaborado al objeto de contribuir a centrar las discusiones durante la Reunión.
2. Este programa se completa con la historia del **Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958 (núm. 108)**, desde el punto de vista de las actuales consideraciones de seguridad y de la necesidad de un movimiento internacional de los trabajadores. A ese respecto podría resultar útil considerar, ya de entrada, las lecciones aprendidas a partir de este instrumento (y también las que no se han aprendido).
3. La idea de elaborar un documento internacional de identidad para la gente de mar fue presentada por primera vez por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) y el sindicato de oficiales de a bordo y de mecánicos del Reino Unido, en 1954. La ITF abogaba por «la introducción de un documento de identidad internacional para la gente de mar bajo los auspicios de la OIT, [que] serviría a varios fines útiles ayudando a establecer el estatuto de los marinos de *bona fide* en los países extranjeros».
4. En 1954, la «Conferencia» (reunión general anual) del sindicato de oficiales de a bordo y de mecánicos del Reino Unido adoptó una resolución, que fue también sometida a la reunión de 1955 de la Comisión Paritaria Marítima que decía: «teniendo en cuenta las dificultades que se están experimentando para ajustarse a la reglamentación sobre inmigración y seguridad en países extranjeros» la Conferencia ruega al Consejo que estudie la posibilidad «de introducir un pasaporte internacionalmente reconocido de marino o un documento similar destinado a utilizarse como documento de identidad de la gente de mar» y que fuese «reconocido por los servicios oficiales de inmigración» en todo el mundo.

-
5. El instrumento que por fin se elaboró (el Convenio núm. 108) quedó por debajo de lo que esperaban sus patrocinadores. En vez de lo que inicialmente se esperaba, el Convenio (tal como fue adoptado) establecía unas normas internacionales uniformes para la expedición y contenidos de un documento de identidad de la gente de mar *a nivel nacional* y contemplaba su reconocimiento recíproco.
 6. A pesar de sus limitaciones, durante 40 años el Convenio núm. 108 ha estado facilitando los desplazamientos profesionales de los marinos. Con 61 ratificaciones, que representan aproximadamente el 60 por ciento del tonelaje bruto mundial, disfruta de gran aceptación en relación con las demás normas de la OIT; además, los documentos publicados de conformidad con el Convenio núm. 108 son aceptados de hecho por muchos Estados que no lo han ratificado. El Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional (FAL 1965), adoptado en 1965 por la OMI, incorporó los principios fundamentales del Convenio núm. 108.
 7. El Convenio núm. 108 no establece un documento internacional de identidad. En virtud del Convenio núm. 108, cada Estado puede expedir documentos de identidad a los marinos de su nacionalidad; los Estados que no hayan ratificado el FAL 1965 pueden expedir documentos nacionales de identidad que respondan a los mismos criterios. Además de los escasos detalles que se requieren en virtud de los dos convenios, el formulario y contenidos se determinan a nivel nacional, y con frecuencia el Estado Parte en el convenio ni siquiera sabe cómo es el documento de otro Estado. La información (tanto a nivel anecdótico como documental) que se ha comunicado a la Oficina confirma que con frecuencia las autoridades de inmigración no están seguras si un documento de identidad marino es auténtico o está falsificado, o si el Estado en cuestión ha ratificado el convenio pertinente. En 1997, la Oficina pidió a todos los Estados Parte que remitiesen un ejemplar de su documento de identidad, y ahora la Oficina dispone de una colección de los mismos. Ello no obstante, en cierta ocasión un Estado pidió un juego completo de fotocopias en color de todos los documentos de identidad para que sus servicios de aduana marítima pudiesen detectar los que estaban falsificados, y la Oficina tuvo un problema muy delicado de derechos de propiedad en relación con la reproducción de documentos oficiales, que son propiedad de los Estados Miembros.
 8. Aunque el planteamiento nacional de los Estados ante la documentación de la gente de mar ha ido funcionando más o menos bien en el pasado en función de consideraciones de costumbre, cortesía mutua e interés para facilitar el comercio marítimo, las nuevas preocupaciones que tienen actualmente muchos Estados del puerto se centran en la seguridad naval y la falsificación. Las discusiones que se han mantenido en los foros internacionales parecen indicar que es necesario contar con la identificación positiva y verificable de todas las personas que entren en el territorio de un Estado. Esto se está convirtiendo ya en una norma emergente, que se persigue en el marco de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). A ese respecto, «positiva» significa *exacta* y «verificable» se refiere a la posibilidad de inmediata identificación de la persona por medio de los detalles que se contienen en el documento. Hasta cierto punto, estas preocupaciones de seguridad han eclipsado el objetivo primario de la identificación de la gente de mar: establecer la situación de *bona fide* de un marino para concederle ciertas facilidades, de modo que pueda llevar a cabo su labor en condiciones dignas.
 9. Desde todos los puntos de vista (preocupaciones de seguridad, facilidades comerciales y la concesión de las facilidades que necesitan los marinos para llevar a cabo con eficacia su labor o para atenuar ciertas desventajas que son inherentes a su situación) un documento de identidad de los marinos que sea fiable a nivel internacional sería interesante para todos los interesados (gobiernos, armadores y gente de mar). Las consecuencias de la falta de este documento podrían suponer un brutal retroceso al *statu quo ante* que diera lugar al Convenio núm. 108, y que es la que se trata de corregir. Los Estados impondrán medidas unilaterales de conformidad con su percepción del problema de la seguridad nacional; los

armadores y la gente de mar tendrán que responder a una multitud de requisitos nuevos, cambiantes y costosos según los puertos en los que recalen los barcos (o donde se pueda suponer que van a recalar); muchos Estados tal vez no puedan responder a toda la serie de requisitos diferentes, de modo que (en esta hipótesis) no podrían expedir unos documentos de identidad internacionalmente aceptados para los marinos de su nacionalidad. Todas estas cosas podrían afectar seriamente la eficacia de la navegación internacional y el empleo de los marinos.

10. Por lo tanto, parece que la solución más equilibrada en relación con esta problemática podría adoptar la forma de una tarjeta de identidad expedida bajo auspicios internacionales o una tarjeta de identidad nacional que se ajustase a unos requisitos internacionalmente uniformes. Si bien la primera de estas opciones puede plantear dificultades de viabilidad técnica y dar lugar a consideraciones de política, la segunda de ellas necesitaría evaluaciones internas y externas para confirmar que los sistemas y procedimientos que se han puesto en marcha para expedir los documentos de identificación responden tanto a los requerimientos del nuevo instrumento como a cierta garantía de normas de calidad.
11. Otra organización internacional cuya práctica resulta aquí pertinente es la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que está insistiendo a todos los Estados Miembros a que expidan documentos de viaje electrónicos de formato conforme con las normas ISO. Esta labor está ya muy avanzada y la identificación por tarjeta electrónica de viaje se está convirtiendo ya en la norma internacional de autorización de seguridad de las tripulaciones de las líneas aéreas.
12. En este contexto, los llamamientos que se hicieron hace medio siglo para obtener unos medios de identificación de la gente de mar uniformes a nivel internacional están adquiriendo renovada actualidad.
13. Puntos para discusión:
 - a) ¿cuáles son las ventajas de un documento de identidad para la gente de mar a nivel internacional? (Sobre todo en contraposición con el documento nacional de identidad o el pasaporte.)
 - b) ¿para qué serviría el documento de identidad internacional para la gente de mar? (Actualmente el Convenio núm. 108 reconoce: una licencia temporal en tierra, el embarco en su buque o el reembarco en otro buque, el tránsito para embarcarse en su buque en otro país o para su repatriación.) ¿Debería el documento de identidad utilizarse para la certificación de la formación, con fines médicos o con fines de otro tipo?
 - c) ¿qué información debería constar en el documento de identidad?
 - d) ¿qué información debería ser obligatoria? ¿qué información debería ser optativa?
 - e) ¿en qué circunstancias (en su caso) se debería poder pedir un visado, además del documento de identidad que responda a los criterios ya mencionados, como condición de entrada a los efectos mencionados en el punto b) anterior?
 - f) ¿debería la autoridad expedidora ser:
 - una autoridad internacional?
 - una autoridad nacional?¿cuáles serían las ventajas y las desventajas de cada una de estas opciones?

-
- g) ¿qué tipo de identificación positiva y verificable debería incluirse en el documento? (Como punto de referencia, el Convenio núm. 108 contempla actualmente: nombre completo (nombres y apellidos); fecha y lugar de nacimiento; nacionalidad; características físicas; una fotografía, y la firma o la impresión del pulgar cuando el titular no sepa firmar.)
- h) ¿qué formato debería tener el documento de identidad (por ejemplo, en papel electrónico, tarjeta magnética, etc.)? ¿Independientemente de la autoridad que la expida, este formato debería responder a normas internacionales? en caso afirmativo: ¿cuáles?
- i) ¿qué mecanismo de control debería introducirse para asegurar la credibilidad del sistema?

Nota importante: la Oficina Internacional del Trabajo agradecería que los representantes que asistan a la Reunión consultiva le faciliten copia de los textos jurídicos y administrativos en vigor en materia de inmigración y en relación con la gente de mar.