

Organización Internacional del Trabajo

Programa de Actividades Sectoriales

# **Primera reunión del Subgrupo del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo**

Ginebra, 2002

Nota del Gobierno de Noruega para la primera reunión  
del Subgrupo del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel  
sobre las normas relativas al trabajo marítimo



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

---

# **Mecanismos de aplicación del nuevo convenio marco de la OIT**

## **Nota del Gobierno de Noruega**

### **Introducción**

1. Se suele pensar que la mejora de los mecanismos de aplicación constituye la clave para mejorar a su vez las condiciones de trabajo y de vida de la gente de mar. Ello se refiere sobre todo a la aplicación de la normativa por parte del armador, pero también está en relación con la supervisión de la aplicación por parte de los Estados de abanderamiento de las normas internacionalmente pactadas, como los convenios de la OIT.
2. Este documento de establecimiento de criterios se centrará sobre todo en los mecanismos de control que están al alcance de las administraciones marítimas, en calidad de Estados de abanderamiento o de Estados del puerto.
3. El control por parte del Estado del puerto es también de gran importancia, y su influencia va en aumento. Se dirige tanto a los armadores como a los Estados de abanderamiento. Ha surgido a partir de la necesidad de inspeccionar a los Estados de abanderamiento de quienes se tiene la impresión de que están descuidando su obligación de velar por el cumplimiento de las normas mínimas internacionalmente pactadas, así como de mantener una relación directa con los armadores y sus buques.
4. Para los Estados que ya están vinculados por determinados convenios de la OIT, el control de los Estados de abanderamiento constituye una obligación ya reconocida. Por lo tanto, el nuevo convenio debería tratar de mejorar el control por parte de los Estados de abanderamiento.

### **Control por parte de los Estados de abanderamiento**

#### ***El problema***

5. Los Estados de abanderamiento tienen una responsabilidad estratégica para garantizar el adecuado cumplimiento de las normas mínimas que se requieren. Esta responsabilidad incluye la promulgación de la oportuna legislación y el control consiguiente.
6. El control por parte del Estado de abanderamiento es el más exhaustivo y probablemente el más importante. El Estado de abanderamiento es el que tiene la autoridad última para imponer su normativa a los buques que enarbolan su pabellón. Su objeto es garantizar que los barcos, los armadores y la gente de mar actúen dentro del marco normativo del Estado de abanderamiento.
7. El control por parte del Estado de abanderamiento comprende varios tipos de mecanismos de control, como las encuestas, las auditorías y las inspecciones no programadas. El control puede adoptar formas muy diversas, como encuestas, inspecciones y auditorías.

#### ***Propuesta***

8. Deberían incorporarse al nuevo convenio las normas del Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996 (núm. 178).

- 
9. Si los Estados de abanderamiento delegan su autoridad en unas organizaciones debidamente reconocidas, se les debería exigir que mantengan y registren una cierta capacidad de control. Las más de las veces, ello supondría la capacidad de llevar a cabo la auditoría de las organizaciones que efectúan las inspecciones en nombre del Estado de abanderamiento.

## **Certificación del sistema de gestión: incorporar al sistema las normas marítimas del trabajo**

### ***El problema***

10. En nuestra opinión, las operaciones y la gestión que se llevan a cabo a bordo de un barco se basan en tres pilares:
- 1) la seguridad;
  - 2) la protección medioambiental;
  - 3) las condiciones de trabajo y de vida.
11. Desearíamos que los mecanismos de aplicación vayan más allá de los mecanismos tradicionales, del tipo de las inspecciones a bordo. Se debería exigir a los armadores que procedan a la verificación independiente de los sistemas de gestión y los procedimientos de que disponen en relación con las condiciones de trabajo y de vida de la gente de mar, contrastándolos con una norma internacional de calidad.
12. El Código Internacional de Gestión de la Seguridad (Código IGS) trata directamente de los puntos 1) y 2), y se refiere indirectamente al 3). En nuestra opinión, ello conduce a un desequilibrio y los sistemas de gestión no abordan bien la necesidad de sistemas y procedimientos más apropiados.
13. Los sistemas y procedimientos relativos a las condiciones de trabajo y de vida deberían concebirse de tal manera que puedan verificarse y ser objeto de auditoría y certificación independientes.
14. La adopción de este planteamiento tiene muchas ventajas. Desde el punto de vista del armador, ello facilitaría grandemente la gestión de los buques y conduciría (entre otras cosas) a una mayor delegación de autoridad, al tiempo que exigiría más procedimientos formales de notificación a la alta dirección.
15. Desde el punto de vista de la gente de mar, las operaciones de las compañías navieras serían más transparentes, porque si los marinos ven que una compañía ha obtenido el certificado, estarán razonablemente seguros de que esta compañía trata de las condiciones de trabajo y de vida de manera seria y profesional. Algunos sistemas que se basan en las normas ISO exigen que los empleados tengan acceso a las diversas políticas de la compañía.
16. Desde el punto de vista de las administraciones marítimas, ello contribuiría a que las inspecciones del trabajo fuesen más sistemáticas y se centrasen en la raíz de los problemas. Los sistemas de calidad exigen a las empresas disponer *in situ* de sistemas de detección y corrección de defectos, lo que resulta de gran ayuda a la labor de las administraciones, porque los defectos y desajustes pueden así detectarse más fácilmente, y hay más probabilidades de que se haga algo para rectificar estas desviaciones; por lo menos, las

---

administraciones conocerán los procedimientos que adoptan las compañías para poner en práctica las directrices de las administraciones.

17. Las administraciones se reservarán la facultad de retirar los certificados, si comprueban que una compañía no procede con seriedad en lo que se refiere a ofrecer a sus marinos unas condiciones adecuadas de trabajo y de vida.
18. Aun cuando un armador haya obtenido un sistema irregular, que no refleje la práctica que sigue la compañía o que se aplica a bordo, este sistema sigue siendo mejor que la falta total de sistemas, porque a este armador se le acabará exigiendo que ponga sus sistemas de conformidad con el sistema garantizado. Los sistemas de calidad necesitan empresas que conciben políticas y normas para sus proveedores. En términos navales, ello podría significar, por ejemplo, que se exigiese a las agencias de dotación que aplicasen las normas del Convenio núm. 179 de la OIT.
19. Los sistemas de calidad atribuyen la responsabilidad de las buenas condiciones de trabajo y de vida a quien claramente corresponde, es decir, al armador.
20. ¿Cuál es el papel que desempeñan las administraciones en este panorama? Tanto el verificador (por ejemplo una sociedad de clasificación) como el verificado (la compañía naval) serían objeto de control e inspección por parte de las administraciones. El verificador sería objeto de supervisión y auditoría para garantizar que está llevando realmente a cabo la labor que se supone que tiene que hacer. Se efectuarán comprobaciones regulares *in situ* mediante visitas a los buques para asegurarse de que las condiciones de trabajo y de vida se conforman a la normativa.
21. Conviene por otra parte que los armadores tengan bastante libertad para escoger el modo de aplicar las normas del trabajo en el marco de un sistema de calidad, pero tienen que poder demostrar que el sistema funciona realmente.
22. Una solución sería ampliar el ámbito del Código IGS. Ello no supone necesariamente introducir enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) ni al propio Código, porque podría hacerse a nivel nacional: se exigiría a los armadores noruegos que integrasen las condiciones de trabajo y de vida (tal como se enumeran en el Convenio núm. 178 de la OIT) en sus sistemas IGS.
23. El Código IGS exige, entre otras cosas, que el sistema de gestión de la seguridad garantice el cumplimiento de la normativa obligatoria, y contempla el establecimiento de sistemas y procedimientos para evitar los accidentes.
24. La utilización del IGS tiene varias ventajas, una de las cuales es que no necesita certificación adicional. Otra ventaja es que los armadores pueden disponer de un sistema a bordo que se refiere a los tres pilares de la gestión y operaciones a bordo que se han mencionado antes. El inconveniente es que habría Estados de abanderamiento que no optarían por seguir ese camino, lo cual conduciría a unas condiciones de desigualdad.
25. Otro planteamiento podría ser la elaboración de una norma por separado. Esta norma tendría que ser compatible con el IGS, lo que significa que tendría que basarse en el sistema ISO de normas de calidad. Ejemplo de ello es la ISO 14001 sobre los sistemas de gestión medioambiental. Algunas sociedades de clasificación ofrecen ya «conjuntos de normas» que comprenden el IGS y la ISO 14001.
26. Existen actualmente unas normas de calidad que abarcan las normas del trabajo, algunas de las cuales se especializan en seguridad y salud profesionales, al tiempo que otras tienen un carácter más general. Por ejemplo, la organización Social Accountability International, que

---

tiene su sede en los Estados Unidos, ha elaborado con una perspectiva tripartita la norma SA 8000 de responsabilidad social (SA = Social Accountability) que abarca, entre otras cosas, el cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT por parte de las compañías, cuestiones salariales, etc.

27. El objeto de lo que se ha dicho anteriormente era de demostrar que es posible incorporar las normas laborales a los sistemas de calidad y mostrar las ventajas que pueden derivarse de este planteamiento. En este momento, no conviene entrar en detalles sobre qué tipo de planteamiento pueda adoptarse en el nuevo convenio marco, que podría ser del tipo IGS o una norma especializada.
28. No estamos proponiendo que el control de la observancia de las normas del trabajo se deje en manos de las sociedades de clasificación o de otras instituciones sin una supervisión adecuada. La responsabilidad del Estado de abanderamiento no puede ser delegada. Lo que estamos proponiendo es que deberíamos hacer participar a todas las partes interesadas en el control del cumplimiento de las condiciones de trabajo y de vida, de manera transparente y que fomente la responsabilidad. Pero no hay que pensar por ello que este planteamiento vaya a resolver todos los problemas o a terminar con todos los barcos y compañías navieras problemáticas.

### ***Propuesta***

29. Nuestra propuesta consiste en que el nuevo convenio marco exija que los armadores hagan verificar de manera independiente los sistemas y procedimientos de gestión que se refieran a las condiciones de trabajo y de vida de la gente de mar. Pero la manera concreta en que ello se lleve a cabo debería dejarse a criterio de las administraciones o de los Estados de abanderamiento.

### **El control por parte del Estado del puerto**

#### ***El problema***

30. El problema que se plantea en relación con el control por parte del Estado del puerto es que queda a criterio de cada Estado regional del puerto hasta que se llega a un acuerdo sobre los ámbitos que desean inspeccionar. Actualmente, la lista de normas de la OIT sometidas al control del Estado del puerto se limita a los certificados médicos y al alojamiento. Así las cosas, la cuestión es cómo puede contribuir el nuevo convenio marco a un aumento del ámbito normativo sometido al control del Estado del puerto. El reto que se plantea es cómo hacer que las normas se adapten mejor al control del Estado del puerto, lo que significa que las normas tienen que ser más claras y menos ambiguas. El control por parte del Estado del puerto de las condiciones de trabajo y de vida ha sido difícil, y la razón de ello es al parecer que muchos convenios de la OIT no están bastante claros para los inspectores que ejercen el control del Estado del puerto, y que dejan demasiado margen a la interpretación nacional.
31. Los convenios de la OIT tienden a dejar muchos puntos de aplicación de los convenios a criterio de los Estados ratificantes. Las propias normas quedan con frecuencia abiertas a interpretación nacional, de modo que resulta difícil — si no imposible — por parte de los inspectores que ejercen el control del Estado del puerto adoptar las medidas oportunas, aun en casos en que existan deficiencias evidentes. El control por parte del Estado del puerto sólo está en relación con las normas internacionales, y no con las interpretaciones nacionales que se contienen en la legislación de cada país. El nuevo convenio debería tratar

---

de esbozar unas normas que conduzcan por sí mismas al control por parte del Estado del puerto, entre otras cosas planteándose las limitaciones antes mencionadas.

32. Los ámbitos que actualmente se contemplan comprenden los certificados médicos y el alojamiento. En nuestra opinión, el control por parte del Estado del puerto es el más adecuado para verificar las condiciones de empleo a bordo. Las normas que abarcan la seguridad social, las pensiones, la contratación y otros temas no se prestan al control por parte del Estado del puerto. Convendría encontrar la manera de desligar las condiciones de empleo a bordo al objeto de dejar claro para los servicios internos del Estado del puerto qué normas están sometidas al control por parte del Estado del puerto y cuáles son las que quedan fuera de su ámbito de actuación.
33. El nuevo convenio no debería ir demasiado lejos en la prescripción de metodologías de control por parte del Estado del puerto, puesto que éste es el terreno propio de los servicios internos de control del Estado del puerto. En este momento baste decir que el ámbito normativo sometido al control del Estado del puerto debería ser ampliado. Sin embargo, la manera de llevar esto a cabo es definir las condiciones de empleo a bordo y a continuación garantizar que las normas de los anexos puedan ser urgidas. Ello significa, entre otras cosas, unas normas claras e inequívocas, que no den lugar a interpretaciones nacionales. En este aspecto, debería seguirse el modelo de los convenios de la OMI.
34. El control por parte del Estado del puerto debería quedar limitado a las condiciones de empleo y de vida a bordo. Esta expresión procede de la que se emplea en el Convenio núm. 147 de la OIT («condiciones de empleo y de vida a bordo»); sin embargo, por las razones que explicaremos a continuación, preferiríamos que se utilizase un término distinto.
35. El Convenio núm. 147 no aclara suficientemente qué cuestiones deberían considerarse como condiciones de empleo y de vida a bordo. El informe de 1990 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones parecía llegar a la conclusión de que este término no se limitaba a los aspectos materiales del empleo físico a bordo del barco. El contexto del Convenio núm. 147 deja amplio margen a la interpretación por parte del Estado del puerto, en el sentido de que incluye todo lo que no se considera relacionado con los temas de seguridad, que tienen que ser regulados a través de la legislación. Las condiciones de empleo y de vida a bordo pueden «dejarse» para los convenios colectivos y en esto radica precisamente la importancia de deslindarlos claramente en el Convenio. Las disposiciones que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones agrupa bajo el título de «Condiciones de empleo y de vida a bordo» son las vacaciones pagadas, las horas de trabajo, los salarios, los documentos de identidad, el alojamiento de la tripulación y la alimentación y servicio de fonda.

### **Propuesta**

36. El control por parte del Estado del puerto debería incluir una parte más importante de las condiciones de empleo y de vida de la gente de mar.
37. El convenio marco debería estructurarse teniendo presente el control del Estado del puerto, es decir, las normas que se consideran importantes en el contexto de los controles por parte del Estado del puerto deberían agruparse en el mismo capítulo.
38. El control por parte del Estado del puerto debería limitarse primariamente a las condiciones de trabajo y de vida a bordo. Se podrían considerar las disposiciones que se enumeran a continuación con vistas a su inclusión en la expresión «condiciones de empleo y de vida a bordo»: contrato de enrolamiento; examen médico; alojamiento de la

---

tripulación; alimentación y servicio de fonda; documentos de identidad; horas de trabajo, períodos de descanso y prevención de accidentes.

## **Supervisión de la aplicación de las normas del Convenio**

39. Naturalmente, la OIT tendrá un papel importante que desempeñar en la supervisión de la aplicación del convenio marco. El sistema de la OIT funciona bien, pero es demasiado lento, y para que el convenio funcione eficazmente debería establecerse un órgano tripartito que pudiera reunirse cada año. Un punto que posiblemente debiera figurar en su orden del día es el examen de la aplicación del convenio.

## **Sanciones**

40. No sólo deberían discutirse los métodos de control sino también las sanciones, tales como en qué condiciones deberían ser detenidos los buques, los mecanismos de informe, etc. Ello no obstante y tal como se ha dicho en la sección dedicada al control por parte del Estado del puerto en relación con la metodología del control, las sanciones forman también parte de las atribuciones de los servicios internos del control por parte del Estado del puerto. Por lo tanto, el convenio no debería ser demasiado ordenancista en materia de sanciones.
41. Ello no obstante, es conveniente proponer nuevos planteamientos de las sanciones, tales como sistemas de puntuación o de tres apercibimientos antes de la sanción. Convendría también una mayor transparencia y un mejor acceso a la información en relación con las sanciones y las deficiencias ante posibles terceras partes interesadas, aunque sólo como textos recomendados.

## **Las cláusulas de atribución de las responsabilidades de aplicación en el nuevo Convenio**

42. En teoría, convendría que en la parte I existiese una cláusula como la que figura en el Convenio núm. 147, porque así abarcaría todo lo dispuesto en las partes II a V. Esta cláusula debería contemplar los controles que ejercen tanto el Estado del puerto como el Estado de abanderamiento. Debería basarse en los Convenios núms. 147 y 178 y debería armonizarse con los procedimientos de control del Estado del puerto, tal como se esboza en los memorandos de control y en las resoluciones de la OMI.
43. El problema será dar con la manera de limitar el ámbito de aplicación del control del Estado del puerto en el convenio marco, porque si no se hace así cada región de control del Estado del puerto encontrará diez soluciones (es decir, limitaciones) distintas por su propia cuenta. Esto se podría hacer en la parte ejecutiva del texto, de manera que quedase protegido por una aceptación tácita.

## **Conclusión**

44. Convendría recurrir a todo el conjunto de mecanismos de aplicación disponibles para garantizar unas condiciones decentes de trabajo y de vida. Sin embargo, se necesita algún tipo de diferenciación, en el sentido de que los mecanismos de control han de ser adecuados a la norma en cuestión.