
ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Programa de Actividades Sectoriales

**Grupo de Trabajo tripartito de alto
nivel sobre las normas relativas
al trabajo marítimo
(Segunda reunión)**

**Consideraciones relativas a las disposiciones sobre inspección
y control de un convenio refundido sobre el trabajo marítimo**

Ginebra, 2002



ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Programa de Actividades Sectoriales

**Grupo de Trabajo tripartito de alto
nivel sobre las normas relativas
al trabajo marítimo**
(Segunda reunión)

**Consideraciones relativas a las disposiciones sobre inspección
y control de un convenio refundido sobre el trabajo marítimo**

Ginebra, 2002

Indice

Introducción	1
Aplicación de las normas de la OIT en el plano nacional	2
a) Papel del Estado del pabellón	2
b) Función del Estado del puerto	6
c) Función de los Estados proveedores de mano de obra	6
Procedimientos de seguimiento de la OIT.....	7
Otras organizaciones como fuente de inspiración.....	8
a) Documentación de inspecciones; certificación.....	8
b) Evaluación de la calidad de la certificación y la titulación.....	10
Virtudes e insuficiencias de los instrumentos y procedimientos de la OIT.....	11
a) Certificación y titulación	12
b) Evaluación de la calidad	13
c) Procedimientos de solución interna de diferencias y de presentación de quejas	13
d) Control de los buques por el Estado rector del puerto	14
e) Sistema de control internacional.....	14
Ampliación del control de los buques por el Estado rector del puerto de acuerdo con el Convenio núm. 147.....	15
Principales ingredientes para posibles disposiciones sobre la inspección y el control y procedimientos de recurso.....	17
a) Inspección y control.....	17
b) Prevención y recurso.....	19
Puntos para la discusión	20

Anexos

I. Declaración general de la Reunión de Expertos sobre las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar a bordo de buques de registro internacional (Ginebra, 6-8 de mayo de 2002).....	21
II. Procedimientos de seguimiento de la OIT	23
III. Información recibida de la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS).....	26
IV. Información sobre la aplicación del Convenio núm. 147 recibida de las autoridades de control por el Estado rector del puerto.....	28

Introducción

1. En su primera reunión celebrada en diciembre de 2001, el Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo brindó su pleno apoyo a ocho «soluciones preferidas»¹ relativas al nuevo convenio refundido sobre el trabajo marítimo. Según una de ellas, el nuevo instrumento «debería incluir disposiciones que impongan a todos los Estados la responsabilidad de garantizar que se aplican condiciones de trabajo decente en todos los buques que estén bajo su jurisdicción o que caigan dentro de su competencia».
2. En su resumen sobre las discusiones del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel², el Presidente expuso una serie de «ideas preliminares sobre diversas cuestiones» relativas a un probable nuevo convenio. A continuación, se presentan algunos elementos que parecen ser particularmente pertinentes a la cuestión de la aplicación:
 - «el nuevo instrumento debería basarse claramente en el cuerpo existente de normas de la OIT», pero «los convenios de la OMI deberían tenerse muy en cuenta como fuente de inspiración» y «podrían proponerse, según se estime conveniente, modificaciones a las soluciones de la OMI»;
 - «el instrumento debería establecer normas claras, sencillas y de fácil ratificación y aplicación» y «tendrían que definirse claramente las funciones y responsabilidades respectivas de los Estados del pabellón, los Estados del puerto y los Estados proveedores de mano de obra».
3. El Presidente observó que numerosos participantes en el Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel habían hecho hincapié en la importancia de contar con mecanismos efectivos de aplicación:
 - a) tanto los Estados del pabellón como los Estados del puerto deberían hacerse responsables de la aplicación;
 - b) se apoyó el principio de «no más trato preferente» (véase el párrafo 26 *infra*);
 - c) se estimó que convenía considerar los mecanismos o soluciones de aplicación siguientes:
 - i) la ampliación del control del Estado del puerto con arreglo al Convenio núm. 147 y fortalecimiento de las medidas de rectificación afines;
 - ii) el «grupo de personas competentes» de la OMI mencionado en el párrafo 30 *infra* (no obstante, existían inconvenientes que convendría estudiar);
 - iii) la obligación para los Miembros de presentar sus procedimientos de aplicación con miras a su examen en el momento de la ratificación;

¹ OIT: Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo (primera reunión), documento TWGMLS/2001/1 (Ginebra, 2001), págs. 18 y 19.

² OIT: Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo: Informe final, documento TWGMLS/2001/10 (Ginebra, 2001), págs. 23 y 24.

-
- iv) el examen de la posibilidad de integrar procedimientos de aplicación de la OMI como el Código IGS (véase el párrafo 27 *infra*) o de establecer procedimientos análogos;
 - v) la creación de una base de datos sobre vulneración de los derechos sociales.
4. Otros principios pertinentes a las cuestiones examinadas en el presente documento surgieron en una Reunión tripartita de expertos sobre las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar a bordo de buques de registro internacional celebrada del 6 al 8 de mayo de este año en Ginebra. Los expertos adoptaron una «Declaración general», que figura en el anexo I al presente documento.
5. El presente documento propone los principales elementos de las disposiciones que podrían incluirse en el nuevo instrumento en relación con la cuestión de la «aplicación» y tiene en cuenta todas las consideraciones mencionadas anteriormente, así como las observaciones y orientaciones del Subgrupo, que examinó un proyecto de documento en la reunión celebrada del 24 al 29 de junio de 2002. La Oficina considera que la cuestión de la aplicación debe abarcar cualesquiera disposiciones, directa o indirectamente pertinentes, que garanticen que las disposiciones fundamentales de un instrumento jurídico se aplican efectivamente. Esas disposiciones se pueden adoptar en el plano nacional, particularmente en relación con la inspección, el control y los procedimientos de recurso, o en el plano internacional, como lo ilustra el mismo sistema de supervisión de la OIT para los convenios ratificados. Una de las conclusiones del presente estudio es que debería existir una verdadera continuidad desde la redacción de una disposición fundamental, pasando por los sistemas nacionales de inspección y los sistemas nacionales de control de la calidad de esos sistemas nacionales, hasta el sistema internacional de supervisión. Por consiguiente, los principales elementos de las disposiciones que la Oficina propone en los párrafos 51 y 52, son sólo un aspecto del mecanismo de aplicación: ciertos aspectos de la misma se han de tener en cuenta en la elaboración de otras muchas partes del nuevo instrumento propuesto. Este punto se menciona en el párrafo 53. Los elementos propuestos se basan en las diversas soluciones e ideas propuestas en las secciones que le preceden, como las prácticas de otras organizaciones, en particular de la Organización Marítima Internacional (OMI), o las posibilidades que hay de fortalecer las disposiciones existentes en materia de control por parte del Estado del puerto.

Aplicación de las normas de la OIT en el plano nacional

a) Papel del Estado del pabellón

6. El Estado del pabellón debe asumir plenamente la responsabilidad de asegurar el respeto de los derechos de la gente de mar con relación al servicio a bordo de sus buques³. En el actual sistema de aplicación, se atribuye un papel primordial al Estado del pabellón. En el artículo 94 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, convención básica de alcance general, se exponen las funciones y responsabilidades del Estado del pabellón, a saber:
- 1. Todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón.
 - 2. En particular, todo Estado:

³ Véase el punto 2 de la «Declaración general» que figura en el anexo I.

-
- a) mantendrá un registro de buques en el que figuren los nombres y características de los que enarbolan su pabellón, con excepción de aquellos buques que, por sus reducidas dimensiones, estén excluidos de las reglamentaciones internacionales generalmente aceptadas, y
 - b) ejercerá su jurisdicción de conformidad con su derecho interno sobre todo buque que enarbole su pabellón y sobre el capitán, oficiales y tripulación, respecto de las cuestiones administrativas, técnicas y sociales relativas al buque.

3. Todo Estado tomará, en relación con los buques que enarbolan su pabellón, las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el mar en lo que respecta, entre otras cuestiones, a:

- a) la construcción, el equipo y las condiciones de navegabilidad de los buques;
- b) la dotación de los buques, las condiciones de trabajo y la capacitación de las tripulaciones, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales aplicables;

...

6. Todo Estado que tenga motivos fundados para estimar que no se han ejercido la jurisdicción y el control apropiados en relación con un buque podrá comunicar los hechos al Estado del pabellón. Al recibir dicha comunicación, el Estado del pabellón investigará el caso y, de ser procedente, tomará todas las medidas necesarias para corregir la situación.

7. La obligación del Estado del pabellón de ejercer una jurisdicción efectiva en asuntos de carácter social, en realidad ya había sido consagrada seis años antes en el Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147), ratificado por 43 Estados Miembros de la OIT. Además, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución de la OIT, se había hecho aplicable a 25 territorios no metropolitanos, lo que permitió al Convenio abarcar aproximadamente al 54,6 por ciento en tonelaje bruto de la flota mercante mundial. Se trata del instrumento más importante de la OIT en lo que se refiere al trabajo marítimo, no sólo por la amplitud de las condiciones de trabajo y de vida que cubre, sino también porque contiene un aspecto sin precedentes en los instrumentos internacionales anteriores, a saber, la disposición del artículo 4 sobre el «control del Estado del puerto», que se reproduce en el párrafo 17 *infra*. Por consiguiente, este Convenio se ha incluido como un «instrumento pertinente» en casi todos los acuerdos regionales existentes de control por parte del Estado del puerto. En el capítulo VI, Jurisdicción y control, del Estudio general sobre las normas del trabajo en los buques mercantes⁴, figura información más detallada.

8. En lo que respecta a las obligaciones del Estado del pabellón, el artículo 2 del Convenio núm. 147 exige que las partes, en particular, cuenten con disposiciones legales en las que se establezcan las siguientes normas y ejerzan una jurisdicción o un control efectivos de su aplicación a buques matriculados en sus territorios:

- a) normas de seguridad, incluidas normas de capacidad de la tripulación, horas de trabajo y dotación, a fin de garantizar la seguridad de la vida humana a bordo de los buques;
- b) medidas apropiadas en materia de seguridad social, y

⁴ OIT: *Normas del trabajo en los buques mercantes*, Estudio general realizado por la Comisión de Expertos de las memorias relativas al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147) y a la Recomendación sobre la marina mercante (mejoramiento de las normas), 1976 (núm. 155), Informe III (Parte 4B). Conferencia Internacional del Trabajo, 77.^a reunión, 1990.

-
- c) condiciones de empleo y de vida a bordo conforme a las normas fundamentales contenidas en el propio Convenio, así como a las normas de otros convenios marítimos importantes y a los convenios generales que abarquen, en particular, la edad mínima y la libertad de asociación y negociación colectiva. Esas otras normas se especifican en el anexo al Convenio núm. 147, completado por el Protocolo a ese Convenio de 1996. Las partes en el Convenio núm. 147 que no hayan ratificado los convenios que contienen las demás normas deberán contar con disposiciones «sustancialmente equivalentes» a las establecidas en los mismos. Los Miembros que hayan ratificado los convenios considerados deberán verificar, por medio de una inspección o de cualquier otro medio apropiado, la conformidad de los buques matriculados en sus territorios.
- 9.** En el mismo artículo, se establece que el Estado del pabellón ha de garantizar que existen medidas de control efectivo de aquellas otras condiciones de empleo y de vida a bordo sobre las cuales no tiene una jurisdicción efectiva, según procedimientos establecidos de acuerdo con los armadores o sus organizaciones y las organizaciones de la gente de mar. Asimismo, han de garantizar que cuentan con sistemas apropiados para tratar cuestiones como el enrolamiento de la gente de mar y la investigación de reclamaciones, a fin de garantizar que las tripulaciones poseen las calificaciones adecuadas, y para investigar e informar sobre accidentes graves.
- 10.** La manera en que el Estado del pabellón ha de ejercer efectivamente su jurisdicción y control en asuntos de carácter social figura en el Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996 (núm. 178). El artículo 2 establece que cada Miembro que ratifique el Convenio ha de mantener un sistema de inspección de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar. Los ministerios, departamentos gubernamentales o demás autoridades públicas pertinentes calificados de «autoridad central de coordinación», «se encargarán de coordinar las inspecciones competentes, de manera exclusiva o en parte, sobre las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar». La autoridad de coordinación «será responsable, en todos los casos, de la inspección de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar». No obstante, «puede facultar a instituciones públicas u otras organizaciones a las que reconozca como competentes e independientes para que efectúen en su nombre inspecciones de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar» y deberá «tener actualizada y mantener disponible para el público una lista de tales instituciones u organizaciones autorizadas».
- 11.** El artículo 3 estipula que el Miembro debe asegurar que todos los buques matriculados en su territorio sean inspeccionados a intervalos determinados; que se tomen medidas para inspeccionar un buque si un Miembro recibe una queja o tiene la prueba de que el buque no se ajusta a la legislación y a los reglamentos nacionales respecto de las condiciones de trabajo y de vida a bordo de la gente de mar; y que se inspeccionen los buques en los que se hayan introducidos cambios sustanciales en la construcción o en los alojamientos.
- 12.** Los artículos 4 y 5 se refieren al nombramiento de un número suficiente de inspectores calificados para cumplir con lo requerido en el Convenio, a sus condiciones jurídicas y de servicio y a su autorización para tomar las medidas necesarias a efectos de cumplir las inspecciones (incluido el derecho de inmovilizar un buque). El artículo 6 se refiere al problema de cómo evitar una inmovilización indebida y concede a los armadores u operadores el derecho a una compensación por inmovilización o retraso indebidos. El artículo 7 estipula que la legislación nacional ha de establecer sanciones adecuadas, que habrán de aplicarse de manera efectiva, para los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento han de velar los inspectores y de obstrucción a estos últimos cuando se encuentren en el ejercicio de sus funciones. Esos inspectores tienen la facultad discrecional de amonestar y de aconsejar, en lugar de incoar o recomendar un procedimiento.

-
13. En virtud del artículo 8, la autoridad central de coordinación debe llevar registros de las inspecciones sobre las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar y publicar un informe anual sobre las inspecciones realizadas. El informe debe incluir una lista de las instituciones y organizaciones facultadas para llevar a cabo inspecciones en nombre de la autoridad. De conformidad con el artículo 9, los inspectores deben presentar un informe de cada inspección a la autoridad central de coordinación (se facilita una copia del citado informe en inglés o en la lengua de trabajo de la tripulación al capitán del buque y otra queda expuesta o se remite a los representantes de la gente de mar) y, cuando se produce un accidente grave se efectúa una inspección dentro de un período de tiempo específico después del accidente.
14. El Convenio núm. 178 va acompañado de la Recomendación núm. 185, que brinda abundante orientación sobre la organización de las inspecciones y la condición jurídica, las obligaciones y las facultades de los inspectores.
15. Los requisitos mencionados en el párrafo 13 *supra* acerca de llevar registros, publicar la lista de inspectores y presentar y exponer informes sobre las inspecciones, reflejan la importancia de la idea de transparencia de esas inspecciones. Como se verá más adelante en el texto con respecto a la aplicación, los instrumentos de otras organizaciones — a los que se hará referencia — se basan en gran parte en la exigencia de una certificación. Para asuntos específicos, existen pocos convenios de la OIT que requieren la extensión de certificados. El Convenio sobre los certificados de capacidad de los oficiales, 1936 (núm. 53), estipula en general que ciertas categorías de gente de mar deben poseer certificados — emitidos o aprobados por la autoridad pública del territorio donde el buque está matriculado — para efectuar ciertas tareas, y establece las condiciones de expedición de esos certificados. El artículo 5 del Convenio estipula que el Estado que lo haya ratificado «deberá garantizar su aplicación efectiva mediante un sistema de inspección eficaz»; la violación del Convenio puede traer aparejada la inmovilización de los buques matriculados en el territorio del Miembro o el envío de un informe al Estado del pabellón, si los buques están matriculados en otro lugar. El Convenio sobre el examen médico de la gente de mar, 1946 (núm. 73), establece en su artículo 3, que:

«... ninguna persona a la que se aplique el presente Convenio podrá ser empleada a bordo de un buque al cual se aplique este Convenio si no posee un certificado ... firmado por un médico, o, en caso de un certificado que concierne únicamente a la vista, por una persona autorizada por la autoridad competente para expedir dicho certificado.»

16. El Convenio sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996 (núm. 180), no estipula ningún requisito relativo a la certificación, pero constituye un buen ejemplo de convenio que proporciona la transparencia que permite la eficacia de las inspecciones. En su artículo 5, estipula que se coloque un cuadro en el que se especifique la organización del trabajo a bordo y en el que figuren, para cada cargo, el programa de servicio y el número máximo de horas de trabajo o el número mínimo de horas de descanso que fijan las leyes, los reglamentos o los convenios colectivos en vigor en el Estado del pabellón. Ese cuadro deberá tener un formato normalizado y estará en el idioma (o idiomas) de trabajo del buque y en inglés. En virtud del artículo 8, se deberán mantener registros de las horas diarias de trabajo o de las horas diarias de descanso de la gente de mar, que recibirá una copia de los registros que le incumban rubricada por el capitán, o la persona que éste designe, y por el propio marino. La autoridad competente deberá determinar qué procedimientos habrán de seguirse para llevar estos registros a bordo, así como los intervalos con que deberá registrarse la información, y deberá solicitar una copia de las disposiciones pertinentes de la legislación nacional que se deberá mantener a bordo, en un lugar de fácil acceso para la tripulación. La autoridad competente deberá examinar y refrendar a intervalos apropiados los registros, con el fin de comprobar que se cumplen las disposiciones adoptadas en materia de horas de trabajo y horas de descanso.

b) Función del Estado del puerto

17. La importancia de la función del Estado del puerto varía obviamente en función de la calidad de las inspecciones llevadas a cabo por el Estado del pabellón. Por consiguiente, por primera vez se adoptó en un convenio una disposición sobre el control del Estado del puerto «relativa a los navíos en que prevalecen condiciones inferiores a las normas mínimas», concretamente, el artículo 4 del Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147) establece:

1. Si un Estado Miembro que ha ratificado el presente Convenio, al encontrarse en uno de sus puertos un buque que en él hace escala en el curso normal de su actividad o por razones inherentes a su utilización, recibe una queja o tiene pruebas de que en dicho buque no se observan las normas de este Convenio, podrá, una vez que éste haya entrado en vigor, enviar un informe al gobierno del país en el cual el buque está matriculado, con copia al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, y podrá tomar las medidas necesarias para poner remedio a cualquier situación a bordo que resulte claramente peligrosa para la seguridad o la salud.

2. Al tomar tales medidas, el Miembro deberá informar inmediatamente al más próximo representante marítimo, consular o diplomático del Estado de la bandera, y solicitará la presencia de dicho representante si es posible; en ningún caso deberá detener o demorar el navío sin motivo.

3. A los efectos de este artículo se entiende por *queja* la información presentada por un miembro de la tripulación, una organización profesional, una asociación, un sindicato o en general cualquier persona que tenga un interés en la seguridad del buque, incluido lo relativo a riesgos de la seguridad o salud de la tripulación.

c) Función de los Estados proveedores de mano de obra

18. Las naciones proveedoras de mano de obra cumplen una función muy importante en el proceso de «aplicación» internacional. En especial, están en condiciones de ejercer control sobre los servicios de contratación y colocación (o «agencias de contratación») establecidos en sus territorios⁵ y sobre los contratos de empleo y de enrolamiento. Una importante conclusión de la Reunión tripartita de expertos mencionada en el párrafo 4, que fue aprobada por el Subgrupo, fue que «las agencias de contratación deberían asumir individual y conjuntamente con los armadores, con independencia de su domicilio, la responsabilidad de una infracción del contrato de empleo y/o de enrolamiento»⁶. El Convenio núm. 147 incluye asimismo una disposición particularmente importante para el Estado proveedor de mano de obra, ya que en virtud del artículo 3, un Miembro que haya ratificado el Convenio, deberá informar a sus nacionales sobre los problemas que pueden derivarse del enrolamiento en un buque registrado en un Estado que no lo haya ratificado, mientras el Miembro no adquiera la convicción de que se aplican normas equivalentes a las fijadas en el Convenio.

19. Además, los Estados proveedores de mano de obra asumirían la responsabilidad principal de garantizar la aplicación de algunas de las normas que se inscribirían en el convenio refundido, en especial las relativas a la seguridad social y la protección social. Esta responsabilidad no eximiría, no obstante, a los Estados del pabellón de la obligación general de ejercer de manera efectiva una jurisdicción y un control en cuestiones sociales

⁵ El objeto del Convenio sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996 (núm. 179) y la Recomendación (núm. 186), 1996, que lo acompaña.

⁶ Véase el punto 10 de la «Declaración general», que figura en el anexo I.

ni de tomar las medidas necesarias para garantizar que toda la gente de mar que navegue en un buque que enarbole su pabellón disfrute de una cobertura de la seguridad social adecuada en su país de domicilio (sobre todo, en lo que se refiere a la protección a corto plazo, es decir, el seguro médico o de enfermedad o accidente) o, de no ser así, esté prevista en la legislación del Estado del pabellón.

Procedimientos de seguimiento de la OIT

20. En virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, todos los Miembros han de presentar memorias a la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas que hayan adoptado para poner en ejecución los convenios que hayan ratificado. Esas memorias se transmiten, en primer lugar, a una comisión de expertos eminentes, creada en 1927, que examina cuidadosamente los progresos alcanzados por los Miembros en la aplicación del Convenio considerado sobre la base no sólo de las propias memorias sino también de otras informaciones pertinentes, por ejemplo las observaciones formuladas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El informe de la Comisión de Expertos se transmite a la reunión anual de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde una Comisión tripartita en Aplicación de Convenios y Recomendaciones lo examina en detalle. La Comisión de la Conferencia, tras celebrar una discusión general, pasa a examinar caso por caso. Los gobiernos de los países señalados en el informe de la Comisión de Expertos por no aplicar cabalmente un convenio ratificado pueden ser invitados a realizar una declaración ante la Comisión de la Conferencia, a la que sigue una discusión del caso entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores principalmente, aunque también pueden participar los gobiernos, con miras a obtener progresos a través del diálogo tripartito. A menudo, se pueden dar los primeros pasos hacia la solución de un problema específico, tanto en la legislación como en la práctica.
21. En virtud de sus artículos 24 y 26, la Constitución de la OIT autoriza asimismo a presentar reclamaciones formales y quejas contra un gobierno si se considera que éste no respeta las disposiciones de un convenio que ha ratificado. En el artículo 24 se estipula que las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden presentar *reclamaciones* de que un Estado en concreto no está respetando las disposiciones de un convenio que ha ratificado. Estas reclamaciones pueden remitirse en primer lugar a una comisión tripartita de investigación. Si el gobierno en cuestión se niega a contestar o si el Consejo de Administración estima que la respuesta es insatisfactoria, este último puede ordenar que se publique formalmente la reclamación (y toda eventual respuesta a la misma). En virtud del artículo 26, otro Miembro que haya ratificado el mismo convenio puede presentar *quejas*, que normalmente conducen a la creación de una comisión de encuesta. El procedimiento también lo puede iniciar el Consejo de Administración de oficio o a partir de la queja de un delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo. A reserva del derecho del Estado Miembro de que se trate de pedir que se remita el caso a la Corte Internacional de Justicia, las recomendaciones de la comisión de encuesta son vinculantes para el Estado Miembro. Si el Estado Miembro no cumple las recomendaciones o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, «el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones» (artículo 33 de la Constitución).
22. En el anexo II a este documento figura una descripción más completa de los procedimientos mencionados *supra*.

Otras organizaciones como fuente de inspiración

a) Documentación de inspecciones; certificación

23. Los convenios de la Organización Marítima Internacional (OMI) pueden, en efecto, servir de fuente de inspiración (véase párrafo 2 *supra*), en la medida en que se refieran a disposiciones relativas a la certificación. El Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (SOLAS 1974) trata la cuestión de la seguridad marítima. Su principal objetivo es especificar normas mínimas para la construcción, el equipo y la operación de buques que sean compatibles con su seguridad. Los detalles técnicos, así como diversos requisitos relativos a la inspección y la aplicación, figuran en el anexo al Convenio, que es parte integral del mismo. Un protocolo relativo al Convenio, adoptado en 1998, proporciona una versión refundida de ese anexo en la que se tienen en cuenta las enmiendas ulteriores. En el presente documento se utiliza como fuente de referencia básica.
24. El capítulo I del anexo establece (Regla 6 en adelante) que el Estado del pabellón lleve a cabo inspecciones y reconocimientos iniciales periódicos y especiales, a fin de garantizar que cada buque matriculado en su territorio está en conformidad con las disposiciones del Convenio, incluidos los requisitos técnicos establecidos en el anexo. Si el resultado de la inspección y el reconocimiento es positivo, se expide uno o más de los certificados prescritos en el anexo, con validez para un período específico. La inspección y el reconocimiento serán realizados por funcionarios de la administración del Estado del pabellón, por inspectores nombrados al efecto o por organizaciones reconocidas por él. Esas organizaciones tendrán asimismo la obligación de verificar que un barco esté en conformidad con un certificado que se le ha expedido, y de adoptar las medidas necesarias para retirar el certificado cuando comprueben que una deficiencia significativa no se corrige de manera inmediata. Si el buque se encuentra en otro Estado, se notificará a las autoridades del Estado del puerto acerca de la situación. Estas deberán brindar toda la asistencia solicitada por los inspectores e impedir que los buques inseguros se hagan a la mar. El Estado del pabellón considerado podrá, asimismo, delegar a otro Estado contratante la realización del reconocimiento y la expedición del certificado requeridos por el Convenio.
25. En virtud de la disposición clave relativa a la supervisión de los buques por el Estado rector del puerto (Regla 19):
- a) Cuando un buque se encuentre en un puerto regido por otro gobierno contratante estará sujeto a la supervisión de funcionarios debidamente autorizados por dicho gobierno, en tanto que el objeto de esa supervisión sea comprobar que los certificados expedidos en virtud [...] [del anexo] son válidos.
 - b) Si son válidos, tales certificados serán aceptados a menos que haya claros indicios para sospechar que el estado del buque o de su equipo no corresponde en lo esencial a los pormenores de uno cualquiera de los certificados o que el buque no cumple con [...] [las reglas que garantizan el mantenimiento de las condiciones de seguridad después del reconocimiento y prohíben cambios no autorizados en la disposición estructural, las máquinas y los demás componentes que fueran objeto del reconocimiento].
 - c) Si se dan las circunstancias enunciadas en el párrafo b) o si el certificado ha expirado o ha dejado de tener validez, el funcionario que realice la supervisión tomará las medidas necesarias para garantizar que el buque no zarpe hasta poder hacerse a la mar o salir del puerto con objeto de dirigirse al astillero de reparaciones que mejor convenga sin peligro para el buque ni para las personas que pueda haber a bordo.
 - d) Cuando la supervisión origine una intervención de la índole que sea, el funcionario que realice aquélla informará inmediatamente por escrito al cónsul o, en ausencia de éste, al

representante diplomático más próximo del Estado cuyo pabellón tenga el buque derecho a enarbolar, de todas las circunstancias que dieron lugar a que la intervención fuese considerada necesaria. Además, los inspectores nombrados o las organizaciones reconocidas que se encargaron de expedir los certificados serán también notificados. Se pondrán en conocimiento de la Organización los hechos que motivaron la intervención.

- e) Cuando la autoridad interesada del Estado rector del puerto no pueda tomar las medidas indicadas en los párrafos c) y d) o cuando el buque haya sido autorizado a dirigirse al puerto de escala siguiente, dicha autoridad transmitirá toda la información pertinente en relación con el buque a las autoridades del siguiente puerto de escala, así como a los interesados mencionados en el párrafo d).
- f) Cuando se realice la supervisión en virtud de lo dispuesto en la presente regla se hará todo lo posible por evitar que el buque sea detenido o demorado indebidamente. Si como resultado de dicha supervisión el buque es indebidamente detenido o demorado tendrá derecho a ser indemnizado por toda pérdida o daño sufridos.

26. En virtud de lo estipulado *supra* y de las disposiciones conexas (Reglas 17 y 20) del Convenio, el certificado parece ser esencialmente una ventaja para el buque, ya que le evita, sujeto a ciertas condiciones, someterse a una inspección más rigurosa en cualquiera de los Estados contratantes. Ello implica evidentemente que en ausencia de un certificado válido el Estado del puerto efectuará una inspección completa. A ese respecto, se debe hacer referencia al principio básico establecido en el artículo I del Convenio de 1974, enmendado por el Protocolo de 1988, en virtud del cual «respecto a los buques que tengan derecho a enarbolar el pabellón de un Estado que no sea parte en el Convenio ni el presente Protocolo, las partes en el presente Protocolo aplicarán lo prescrito en el Convenio y en el presente Protocolo en la medida necesaria para garantizar que no se da un trato más favorable a tales buques». En su reunión de junio pasado, el Subgrupo expresó su conformidad con este principio, que ya se aplica en el contexto del Convenio núm. 147 de la OIT, en relación con las normas establecidas en el texto de ese convenio y en los instrumentos mencionados en los anexos al Convenio y a su Protocolo de 1996. No obstante, el Subgrupo indicó que sería prematuro precisar en esa fase en qué medida se aplicaría este principio en el contexto del nuevo convenio refundido que se proponía sobre las normas relativas al trabajo marítimo.

27. El capítulo IX del anexo del Convenio SOLAS establece (Regla 3, Prescripciones relativas a la gestión de la seguridad) la obligación de ajustarse a los requisitos del Código IGS – «Código Internacional de Gestión de la Seguridad». La Regla 4, Certificación, se refiere a la expedición de un «documento demostrativo de cumplimiento» a cada «compañía» (véase la definición en la Regla 1) que cumpla con las prescripciones del Código IGS, así como de un «certificado de gestión de la seguridad» a cada buque una vez que se haya verificado que la compañía y su gestión a bordo se ajustan al sistema de gestión de la seguridad aprobado y adoptado de conformidad con el Código IGS. El Código establece objetivos de gestión de la seguridad, que consisten en: establecer prácticas de seguridad en la operación de los buques y en las condiciones de trabajo a bordo; adoptar medidas preventivas contra todos los riesgos conocidos; mejorar constantemente la capacitación del personal en materia de gestión de la seguridad, incluida la preparación para situaciones de emergencia. El Código prescribe que la compañía establezca un sistema de gestión de la seguridad. Ese sistema deberá garantizar el cumplimiento de todas las reglas obligatorias. En virtud del Código, la compañía deberá establecer y aplicar una política que permita alcanzar objetivos específicos. Los procedimientos prescritos por el Código se documentarán y compilarán en el manual de gestión de la seguridad, del cual deberá conservarse un ejemplar a bordo. La compañía llevará a cabo regularmente controles y auditorías del sistema y periódicamente efectuará un examen del mismo. Las administraciones expedirán el certificado de gestión de la seguridad mencionado *supra* y

procederán a verificaciones periódicas, a fin de asegurarse del buen funcionamiento de dicho sistema de gestión ⁷.

- 28.** El Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar, 1978, enmendado en 1995 (STCW 95), prevé en su artículo VI que se expedirán y aprobarán títulos de capitán, oficial o marinero a los aspirantes que reúnan los requisitos necesarios en cuanto a períodos de embarco, edad, aptitud física, formación, competencia y exámenes de conformidad con lo dispuesto en el anexo del Convenio. El artículo X del Convenio y la Regla I/4 se refieren a las inspecciones llevadas a cabo por los Estados del puerto y contienen una serie de disposiciones similares a las que figuran en la Regla 19 del Convenio SOLAS mencionado *supra*.

b) Evaluación de la calidad de la certificación y la titulación

- 29.** Las reglas del Código STCW 95 estipulan, en primer lugar (sección A-I/8 Normas de calidad), que las partes deberán definir claramente las metas y las normas de calidad que deben alcanzarse en virtud del Convenio homónimo, incluidos los aspectos administrativos del sistema de titulación. Asimismo, deberán garantizar que a intervalos no superiores a cinco años se lleve a cabo una auditoría, independiente, de las actividades de evaluación relacionadas con la adquisición de conocimientos, comprensión, aptitudes y competencias, y acerca de los aspectos administrativos del sistema de titulación. Además, la Regla I/7 del Convenio: Comunicación de información, establece que, entre otras cosas, las partes proporcionarán al Secretario General la información que se exige en el Código STCW respecto de las medidas adicionales adoptadas por la parte para dar «plena y total efectividad» al Convenio. Cuando se haya recibido la totalidad de la información y «se confirme que se ha dado plena y total efectividad a las disposiciones del presente Convenio», el Secretario General «presentará al Comité de Seguridad Marítima un informe al respecto». Basándose en ese informe, el Comité de Seguridad Marítima de la OMI señalará cuáles son las partes que se ha comprobado dan «plena y total efectividad a las disposiciones del presente Convenio». Las otras partes tendrán entonces el derecho de aceptar, en principio y a reserva de las disposiciones de determinadas reglas, que los títulos expedidos por esas partes se ajustan a las disposiciones del Convenio. Este sistema de identificación se conoce comúnmente con el nombre de Lista Blanca STCW.

- 30.** Al elaborar el informe mencionado *supra* para el Comité de Seguridad Marítima, el Secretario General:

1. solicitará y tendrá en cuenta las opiniones expresadas por personas competentes seleccionadas de la lista establecida [...] [por el Secretario General de conformidad con el Reglamento];
2. solicitará aclaración de las partes, cuando sea necesario, sobre cualquier materia relacionada con la información proporcionada..., y
3. determinará las esferas respecto de las cuales las partes hayan solicitado ayuda con objeto de implantar el Convenio.

- 31.** Se tiene que haber dado a la parte interesada una oportunidad de asistir a la reunión compuesta por personas competentes y aclarar todo problema relacionado con la información suministrada en cumplimiento del párrafo 1 de la Regla I/7. Además, si el Secretario General no está en condiciones de presentar el informe que confirme la «plena y

⁷ En el documento de información elaborado por la Secretaría de la OMI para la próxima reunión del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel figura una descripción más completa del Código IGS.

total efectividad» mencionada *supra*, la parte interesada podrá solicitar a la Comisión de Seguridad Marítima que tome una decisión al respecto.

32. En el contexto de la evaluación de la calidad de la certificación y titulación nacionales o de sistemas similares, puede ser útil referirse al Programa Universal de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional adoptado por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Ese programa, iniciado el 1.º de enero de 1999, sustituye al programa de evaluación voluntaria establecido en 1995. Su objetivo consiste en promover la seguridad de la aviación mundial mediante la auditoría de los Estados contratantes, con carácter regular, a fin de determinar la situación de la aplicación en los Estados de la vigilancia de la seguridad y de las normas y métodos recomendados de la OACI, los procedimientos conexos, el material de orientación y las prácticas relativas a la seguridad. El proceso de auditoría comienza seis meses antes de la propia auditoría, con la firma de un Memorando de acuerdo entre la OACI y cada Estado. Las auditorías las efectúa personal experimentado seleccionado por la OACI, que antes de recibir la aprobación como auditores deben seguir un curso de formación, así como una formación en el lugar de trabajo. Los informes provisionales y finales de auditoría son confidenciales. No obstante, a fin de permitir a los demás Estados que se formen una opinión sobre la situación de la seguridad de los Estados que han sido objeto de auditoría, la OACI pone a la disposición de todos los Estados contratantes informes resumidos en los que figuran una síntesis de las conclusiones de la auditoría, las medidas de corrección propuestas por el Estado considerado, la situación de la aplicación de las disposiciones del anexo de la OACI y los comentarios formulados por la OACI sobre la eficacia general de los sistemas de vigilancia de la seguridad de cada Estado controlado. Las auditorías han ayudado a la OACI a identificar problemas de seguridad en una serie de Estados. También han puesto de manifiesto la necesidad de proporcionar asistencia a los Estados para resolver esos problemas.

Virtudes e insuficiencias de los instrumentos y procedimientos de la OIT

33. Los Convenios núms. 147 y 178 y la Recomendación que acompaña a este último (presentados de manera general en los párrafos 7-13 *supra*), así como ciertas disposiciones y normas de la OIT de las cuales se han brindado ejemplos en párrafos anteriores, parecen proporcionar a los Estados del pabellón una base sólida para establecer un sistema eficaz de inspección que abarque los principales ámbitos de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar. A ese respecto, sería útil que los representantes gubernamentales del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel señalaran a la atención las dificultades que se les han planteado en la práctica. El sistema está reforzado por la disposición del Convenio núm. 147 (párrafo 17 *supra*) sobre el control ejercido por el Estado del puerto, que en cierta medida proporciona una solución para casos específicos de deficiencias en las inspecciones efectuadas por el Estado del pabellón. El sofisticado mecanismo internacional de examen de los informes de los países, junto con los procedimientos internacionales de presentación de quejas, permite no sólo estimular y ayudar a los Miembros a efectuar inspecciones apropiadas de conformidad con las normas establecidas, sino que también proporciona al mundo entero una indicación de cuáles son las insuficiencias del sistema de inspección de un país que puede, por consiguiente, necesitar ser complementado por los sistemas de los Estados del puerto.
34. Existen en los sistemas de otras organizaciones dos aspectos que actualmente no están muy presentes en el contexto de la OIT y que merecen ser examinados con objeto de determinar hasta qué punto se podrían incorporar al nuevo instrumento. Esos aspectos se refieren a la titulación y a la evaluación de la calidad. En cambio, una de las virtudes del sistema de la OIT, a saber, la posibilidad de que las organizaciones de armadores y de la gente de mar

puedan presentar observaciones, reclamaciones y quejas, no tiene equivalente en los sistemas de otras organizaciones aunque como señalara el Subgrupo en su reunión de junio, su ampliación a éstas sería de gran utilidad (véase el párrafo 39).

a) **Certificación y titulación**

35. Una diferencia esencial entre las disposiciones sobre el control del Estado del puerto del Convenio núm. 147 y del Convenio SOLAS, reproducidas respectivamente en los párrafos 17 y 25 *supra*, consiste en que el objeto de la inspección en el caso del SOLAS es, en primer lugar, los certificados y títulos que ha de presentar el buque visitante. Un certificado o título que es expedido por las autoridades del Estado del pabellón y cuya fiabilidad es en general conocida (véase el párrafo 38 *infra*), representa una ventaja para el buque, puesto que mediante el mismo puede evitar inspecciones repetidas de las mismas condiciones, además de facilitar la tarea del Estado del pabellón y, sobre todo, del Estado del puerto. Muy probablemente la certificación será de valor limitado, o no será viable, en el caso de las normas internacionales del trabajo que se prestan menos al tipo de verificación objetiva posible en materia de seguridad y protección del medio ambiente. Qué materias se prestan a la certificación es una cuestión que merece ser estudiada con detenimiento; en la parte no vinculante del instrumento refundido propuesto quizá se podrían ofrecer orientaciones al respecto. Al mismo tiempo, las inspecciones de conformidad con la disposición del Convenio núm. 147 sobre el control del Estado del puerto, puede apoyarse en un aspecto que no figura en la disposición del Convenio SOLAS, a saber, la obligación del Estado del puerto de tomar medidas tras haber recibido una queja. Esta posibilidad se examina en el párrafo 40.
36. Otra cuestión que merece atención es la relativa a las posibles áreas en que las normas recogidas en el convenio refundido propuesto podrían expresarse mejor en términos de sistemas de gestión que hay que establecer (como ocurre en el marco del Código IGS mencionado en el párrafo 27 *supra*), y no de condiciones concretas que hay que respetar⁸. Dichas obligaciones del tipo IGS también podrían ser objeto de certificación. Preferentemente, y a ser posible, todas las cuestiones que deban ser certificadas por el Estado del pabellón deberían figurar en un único certificado o título. Una cuestión conexas, también examinada por el Subgrupo, fue hasta qué punto el Código IGS podía servir directamente para garantizar el cumplimiento de los instrumentos internacionales del trabajo. La ampliación del Código IGS de forma que cubra temas de preocupación para la OIT es una cuestión que no se enmarca dentro del ámbito de aplicación del convenio refundido. No obstante, el nuevo convenio podría incluir disposiciones que eviten, en la medida de lo posible, una segunda inspección cuando las cuestiones de seguridad estén suficientemente cubiertas por un «documento de cumplimiento» o «certificado de gestión de la seguridad» en el marco del sistema IGS.
37. De las diversas discusiones celebradas en torno a la cuestión se desprende: que la certificación nacional es un elemento clave para todo sistema de aplicación internacional, aunque debería limitarse a las materias que puedan certificarse efectivamente, que la proliferación de certificados debería evitarse y que una dependencia injustificada de certificados y títulos no es deseable, sobre todo en el contexto del control del Estado del puerto. La Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS) ha facilitado

⁸ En el documento de información de la OMI mencionado en la nota núm. 7 se ofrece una definición amplia de un «sistema de gestión» en el contexto actual y una evaluación de hasta qué punto las normas de la OIT en materia marítima podrían encajar en un sistema de gestión de la seguridad (véase a partir del párrafo 15 de dicho documento).

información sobre sus actividades en relación con la inspección de las condiciones de vida y de trabajo a bordo de los buques. Dicha información figura en el anexo IV.

b) Evaluación de la calidad

38. La evaluación de la calidad de los sistemas y procedimientos de inspección y titulación, del tipo prescrito en el reglamento STCW (véase el párrafo 29 *supra*) parece constituir un elemento fundamental para que el proceso de aplicación a nivel nacional sea efectivo. No obstante, para que el certificado o el título represente una ventaja fuera del Estado del pabellón, no sólo ha de ser fiable, sino además reconocido internacionalmente como tal. Una disposición en el nuevo instrumento pidiendo a los Miembros ratificantes que establezcan los procedimientos necesarios para disponer de un sistema de evaluación de la calidad se enmarcaría en la esfera del sistema de supervisión de la OIT descrito en el anexo II al presente documento. Asimismo, si se estimase que los Estados del pabellón se beneficiarían por el hecho de disponer de un sistema de inspección y control conducente a la expedición de certificados fiables, los Estados, de *motu proprio*, podrían recurrir a una auditoría acreditada, como la organizada por la OACI (véase el párrafo 32 *supra*), sobre todo si con ello se pudiera prestar asistencia a los Estados ratificantes que no dispusieran de los recursos adecuados.

c) Procedimientos de solución interna de diferencias y de presentación de quejas

39. Un complemento importante de los sistemas de inspección y titulación, en especial en el ámbito de los derechos sociales, podría ser el establecimiento de un «sistema de solución interna de diferencias» en el Estado del pabellón, y de un procedimiento de presentación de quejas en el Estado del puerto. La eficacia de ambos sistemas dependería en gran medida del nivel de transparencia existente — como el indicado en el párrafo 16 *supra* — en relación con la situación a bordo de los buques y con los derechos conexos de la gente de mar. El sistema de solución interna de diferencias se basaría en la posibilidad de que la gente de mar pueda mantener un diálogo abierto con el capitán del barco. El capitán debería llevar un registro de cada queja interna, así como de su respuesta a la misma. Este registro estaría a disposición de los inspectores del Estado del pabellón y del Estado del puerto. Una de las ventajas de dicho sistema es que permitiría resolver quejas menores o eliminaría las que no se justificasen antes de que se presentaran a las autoridades del Estado del puerto.

40. El elemento del control de los buques por el Estado rector del puerto que diferencia el sistema recogido en el Convenio núm. 147 del sistema SOLAS es la posibilidad de poder presentar quejas (artículo 4 del Convenio). El convenio refundido podría establecer una serie de principios que rijan la presentación de quejas individuales, ya fuera en el Estado del pabellón o en el Estado del puerto, en especial: que todos los miembros de la tripulación fueran informados de los mecanismos puestos a su disposición, que las quejas gozaran del máximo grado de confidencialidad y que se tomaran todas las medidas posibles para garantizar que los reclamantes no fueran luego objeto de discriminación.

41. Facilitar el acceso a los procedimientos de solución de diferencias disponibles en los tribunales de los Estados del puerto es una cuestión que también podría recogerse en el convenio refundido. En la reunión del Subgrupo celebrada en junio, se sugirió que los marinos extranjeros (en especial) deberían disponer de un punto de contacto en cada puerto, por ejemplo en la persona del inspector de trabajo encargado de cuestiones marítimas, y beneficiarse de procedimientos rápidos que les proporcionen la protección necesaria en caso, por ejemplo, de abandono de marinos o de impago de los salarios. Los

Estados del puerto deberían, por su parte, garantizar que existan los procedimientos efectivos para ejecutar las ordenes de los tribunales, incluido el embargo del buque en cuestión. Asimismo, se podrían establecer disposiciones especiales para ofrecer asistencia jurídica a la gente de mar, cuando fuera preciso.

d) Control de los buques por el Estado rector del puerto

42. La disposición relativa al control de los buques por el Estado rector del puerto, del Convenio núm. 147 (párrafo 17 *supra*), es sin duda uno de los pilares básicos del sistema de la OIT. Al referirse a las «normas del presente Convenio» incluye también el concepto de «sustancia equivalente», previsto en el artículo 2, *a*) iii) (véase el párrafo 8, *c*) *supra*). El concepto facilita la ratificación del Convenio a muchos Estados debido a que su legislación nacional, reglamentos y convenios colectivos no precisan mantener una conformidad exacta con los convenios o los artículos de los mismos, enumerados en el anexo al Convenio núm. 147. Por otro lado, se ha considerado que el concepto de «sustancia equivalente» es responsable, en parte, de las dificultades que tienen los Estados que han ratificado el Convenio, o por lo menos los inspectores que trabajan en esos Estados, para llevar a cabo las inspecciones de control de los buques en el Estado rector del puerto y comprobar así que cumplen con el Convenio. Se ha llegado a afirmar que esta situación hace que el control de los buques por el Estado rector del puerto sea subjetivo en lo que respecta a ciertos aspectos del Convenio núm. 147. No obstante, se ha sugerido también que la labor de los inspectores podría mejorarse con un tenor más claro de las disposiciones relativas a las obligaciones sustantivas en cuestión. Igualmente, sería conveniente que, cuando fuera posible, en los certificados se especificase qué entienden la legislación nacional o los inspectores del Estado del pabellón por «equivalencia sustancial». Es evidente que existirán necesariamente áreas normativas — como las relativas al «régimen apropiado de seguridad social» — que son difíciles o casi imposibles de comprobar por parte de un inspector del Estado rector del puerto, como se demuestra en el Memorando de París relativo al entendimiento regional para el control de los buques por el Estado rector del puerto. Ello lleva a confirmar la utilidad, hasta cierto punto, de plantearse la posibilidad de tomar medidas tras recibirse una queja, tal y como se recoge en el párrafo 40 *supra*.

43. La información relativa a las dificultades prácticas que presentan las inspecciones del control de los buques por el Estado rector del puerto, y a las posibles formas de resolverlas, puede obtenerse de la experiencia adquirida con los diversos acuerdos regionales firmados por los Estados rectores del puerto. De los nueve acuerdos de este tipo, ocho han incluido el Convenio núm. 147 en su campo de aplicación. La información que ha obtenido la Oficina de las autoridades de los Estados rectores de puertos sobre la aplicación del Convenio núm. 147 se recoge en el anexo IV.

e) Sistema de control internacional

44. El pilar más importante de la OIT, en este contexto, es sin duda alguna su sistema de control, que está dotado de las garantías institucionales y la autoridad necesarias, así como de un importante componente tripartito. Un sistema como el «grupo de expertos competentes» recogido en el Convenio STCW (véase el párrafo 30 *supra*) no podría servir de base para mejorar en el contexto de la OIT. Sin embargo, un inconveniente importante es que el sistema de control y de presentación de quejas sólo se aplica, por lo general, a los buques de un Estado Miembro que ha decidido ratificar el Convenio en cuestión. Por supuesto, esto ocurre también con los convenios de la OMI, si bien la diferencia es que los convenios de la OMI han sido ratificados por casi todos los Estados. Uno de los beneficios que se espera obtener del nuevo instrumento propuesto consistiría en hacer de la

ratificación un procedimiento más atractivo mediante medidas de modernización y racionalización de las disposiciones existentes, un lenguaje más claro, y severas disposiciones de aplicación. Un sistema según el cual los certificados expedidos por el Estado del pabellón, de acuerdo con el nuevo instrumento, tendrían que aceptarse, salvo que existieran motivos fundados para no hacerlo, podría aportar un útil incentivo comercial a la ratificación, sobre todo si los buques en cuestión tuvieran que correr con los gastos adicionales de meticulosas inspecciones cuando éstas estuvieran objetivamente justificadas. Por definición, estarían justificadas, por ejemplo, cuando el Estado que haya ratificado el Convenio no hubiese expedido certificado alguno.

Ampliación del control de los buques por el Estado rector del puerto de acuerdo con el Convenio núm. 147

45. Además de las posibles mejoras que puedan aportar los convenios de otras organizaciones, existe un margen considerable para reforzar el artículo 4 (reproducido en el párrafo 17 *supra*) del Convenio núm. 147. El párrafo 1 prevé dos posibles recursos para el caso en que un Estado rector del puerto «recibe una queja o tiene pruebas de que en dicho buque no se observan las normas de este Convenio; en tal caso el Estado podrá»:
- «enviar un informe al gobierno del país en el cual el buque está matriculado, con copia al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo», y
 - «tomar las medidas necesarias para poner remedio a cualquier situación a bordo que resulte claramente peligrosa para la seguridad o la salud» (lo cual muchas veces implica la detención o retraso del buque).
46. El primero de los dos posibles recursos podría aplicarse en el caso de existir cualquier presunta infracción del nuevo instrumento: la disposición podría servir de base para aumentar la responsabilidad de los Estados del pabellón en que prevalezcan condiciones inferiores a las normas mínimas, o de los armadores, así como de importante instrumento de divulgación de información sobre los buques en que prevalecen condiciones inferiores a las normas mínimas. Igualmente, podría preverse que, al enviar su informe al Estado del pabellón, y antes de mandar una copia al Director General, el Estado rector del puerto podría solicitar una respuesta al Estado del pabellón en un plazo que quedaría determinado en un anexo al nuevo instrumento de la OIT propuesto. En la respuesta se destacarían, entre otras cosas, todas las medidas adoptadas por el Estado del pabellón para verificar o solicitar que se subsanen las supuestas anomalías. El informe del Estado rector del puerto podría enviarse también a las autoridades del siguiente puerto de escala junto con toda la información relativa a los compromisos del buque para remediar las anomalías detectadas. Una vez recibida la respuesta del Estado del pabellón o después de que el plazo para recibirla haya expirado, el informe y la respuesta (de existir alguna) podrían remitirse al Director General de la OIT para que adopte las medidas oportunas. El Consejo de Administración de la OIT o la Conferencia Internacional del Trabajo podrían encargarse de decidir cuáles son las medidas precisas que se imponen en dichos casos, y que podrían incluir:
- a) la transmisión de la documentación de los órganos de control de la OIT en el caso de que la supuesta acción u omisión del Estado del pabellón demostrase una violación de un convenio de la OIT ratificado por ese Estado;
 - b) la transmisión de la documentación a las organizaciones internacionales más representativas de armadores y gente de mar, en particular, y a las partes interesadas en hacer uso de los procedimientos de recurso pertinentes, en general. Si el Estado del pabellón es parte en el convenio refundido propuesto, se podrán tomar medidas, en

especial, de conformidad con el artículo 24 ó 26 de la Constitución de la OIT (véase el párrafo 21 *supra*), en el caso de producirse graves o reiteradas violaciones de una disposición fundamental del nuevo convenio propuesto — a saber, la disposición por la que se establece la obligación del Estado del pabellón de ejercer una jurisdicción y control efectivos en cuestiones sociales;

- c) el registro de la documentación en una base de datos similar a la que se refiere el párrafo 3, c), v) *supra*, en la que no sólo se incluirían las violaciones, sino que también se podría ofrecer información relativa a los procedimientos de certificación viables en los Estados del pabellón; tal información sobre las deficiencias y las mejoras podría discutirse en el seno de un órgano tripartito establecido especialmente con ese fin, como el ya sugerido (en la primera Reunión del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel) para examinar el funcionamiento del nuevo instrumento y garantizar una actualización rápida.

47. El segundo recurso posible, y de mayor alcance, al que se hace referencia en el párrafo 45 *supra*, se limita hasta el momento a «las condiciones a bordo que resulten claramente peligrosas para la seguridad o la salud». Si bien los Estados rectores del puerto no tienen limitación expresa alguna en lo que respecta a las medidas que pueden adoptar para exigir un adecuado cumplimiento en sus propios territorios, deben abstenerse de llevar a cabo cualquier acción que interfiera en exceso con la libertad de circulación o de comercio. La protección de la seguridad y la salud son áreas en las que el Estado rector del puerto debería intervenir y así han sido generalmente reconocidas en la legislación y en la práctica de los Estados y en la comunidad internacional, como se pone de manifiesto en las disposiciones sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto, en los instrumentos internacionales y en otros acuerdos menos formales, como por ejemplo el Memorando de entendimiento en esta materia. Existen al menos dos circunstancias en las que una acción similar podría quedar justificada en el caso de violaciones de los derechos sociales que no impliquen un claro perjuicio para la seguridad y la salud:

- a) en primer lugar, las situaciones que podrían claramente ocasionar un grave perjuicio material a la gente de mar o a su familia, junto con las situaciones peligrosas para la salud; por ejemplo, una cobertura de seguros inadecuada o el impago de salarios;
- b) la otra circunstancia posible podría ser las violaciones graves y reiteradas, de las que se tenga constancia, de cualquier derecho recogido en el nuevo instrumento; la intervención, en este caso, quedaría justificada no sólo por las inherentes consideraciones humanitarias, sino también por el derecho del Estado rector del puerto de proteger a los buques matriculados en su territorio, y en el de otras partes en el nuevo instrumento, de la competencia desleal de los buques en los que prevalecen condiciones inferiores a las normas mínimas. La posibilidad para registrar violaciones reiteradas de esta naturaleza dependerá de la eficacia de los sistemas de intercambio de información a los que se refiere el párrafo 46 *supra*.

48. Por otro lado, a veces se han expresado dudas acerca de una posible ampliación de las situaciones que provocan la detención de un buque por orden de los inspectores del Estado rector del puerto. Las dos situaciones indicadas en el párrafo anterior podrían examinarse bajo otro ángulo en el convenio refundido: la situación del apartado a) podría resolverse simplificando el recurso a los tribunales locales, como se sugiere en el párrafo 41 *supra*, y la situación del apartado b) retirando al Estado del pabellón que no reúna un nivel reglamentario mínimo, la facultad de emitir certificados en virtud del convenio refundido.

49. De adoptarse la idea de que todos los buques obtengan un certificado, el convenio refundido tendría además que examinar cuáles serían las consecuencias de que no se expida un certificado válido. De conformidad con la disposición pertinente del convenio

SOLAS, reproducida en el párrafo 25 *supra* «el funcionario que realice la supervisión tomará las medidas necesarias para garantizar que el buque no zarpe hasta poder hacerse a la mar o salir del puerto con objeto de dirigirse al astillero de reparaciones que mejor convenga sin peligro para el buque ni para las personas que pueda haber a bordo». Esta parece ser la consecuencia lógica en el caso de los certificados referentes únicamente a la cuestión de la seguridad. Las consecuencias posibles en el caso de los certificados relativos a cuestiones sociales podrían ser las siguientes: el Estado del puerto dispondría lo necesario para realizar una investigación completa y detallada cuyos gastos correrían a cargo del armador en cuestión; el buque debería permanecer en puerto mientras se dispusiera y llevara a cabo dicha investigación y hasta que se hubieran pagado todos los gastos. Sólo en ese momento se permitiría zarpar al buque, a menos que durante la investigación se hubiera detectado una situación que justificara su detención. El Estado del puerto expediría un certificado temporal para evitar que el buque tuviera que pasar nuevas inspecciones en cada puerto de escala.

50. Suponiendo que un tipo de ampliación como el que se menciona en el párrafo 46 *supra* permitiera ofrecer información objetiva sobre la capacidad de los Estados del pabellón para ejercer la jurisdicción efectiva en las cuestiones que se recogen en el nuevo instrumento, existiría también la posibilidad de ampliar el alcance del artículo 3 del Convenio núm. 147. La advertencia a los ciudadanos de un Estado Miembro acerca de los problemas potenciales de enrolarse en un buque de un Estado que no haya ratificado el Convenio podría hacerse extensiva a los Estados que hayan ratificado el Convenio y sobre los que existan motivos fundados para pensar que las normas del Convenio no estaban siendo respetadas.

Principales ingredientes para posibles disposiciones sobre la inspección y el control y procedimientos de recurso

a) Inspección y control

51. A la luz de las diversas consideraciones expuestas anteriormente, el nuevo instrumento propuesto podría incluir disposiciones sobre inspección y control como por ejemplo:
- a) una disposición que refleje fielmente el artículo 2 del Convenio núm. 147 (véase el párrafo 10 *supra*) y que establezca el requisito básico de que los buques matriculados en el territorio de un Estado que haya ratificado el Convenio queden sujetos a un sistema de inspección y control coordinado y efectivo con miras al cumplimiento de las normas del nuevo instrumento;
 - b) una disposición que garantice que los inspectores tengan la necesaria formación, competencia, régimen jurídico e independencia (véase el párrafo 12 *supra*) y reciban directrices claras en cuanto a sus inspecciones;
 - c) una disposición por la que se vincule la inspección con el requisito de certificación a que se refiere el apartado e), *infra*;
 - d) la conservación de archivos y presentación y publicación de informes sobre las inspecciones (véase el párrafo 13 *supra*);
 - e) una disposición por la que se exija un certificado, en la forma prescrita en el anexo pertinente. El Convenio establecería en términos generales las áreas que habría de cubrir el certificado y el tipo de inspecciones que habría de realizar (inspección de

condiciones concretas o dirigidas a la gestión (véase el párrafo 27 *supra*). Los aspectos específicos que deberían ser objeto de inspección podrían figurar en el anexo. En un lugar destacado del buque, deberá colocarse una copia del certificado exigido. Ningún buque podrá hacerse a la mar sin llevar el certificado exigido, con validez para el viaje en cuestión;

- f) una disposición por la que se especifique la necesidad de establecer objetivos claros y normas de calidad relativas a la administración del sistema de inspección y de certificación, con una evaluación independiente, de conformidad con las normas del convenio de formación a las que se hace referencia en el párrafo 29 *supra*;
- g) una disposición en la que se refleje, en el contexto de la OIT, los requisitos de «plena y completa efectividad» a los que se hace referencia en los párrafos 29 a 31 *supra*: en su primer informe, de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la OIT, un Estado Miembro que ratifique el Convenio tendrá que facilitar una descripción de su sistema de inspección y certificación de tal forma que demuestre que ha sido diseñado para dar plena y completa efectividad a las disposiciones pertinentes del Convenio (la idea de que este tipo de información tenga que ser comunicada en el momento de la ratificación (véase el párrafo 3, c), iii) *supra*) podría no encajar en el sistema de la OIT). En virtud del artículo 22, en posteriores informes el Estado Miembro tendrá que facilitar un resumen de los informes anuales de sus inspectores, así como una copia completa de cualquier informe de evaluación independiente al que se alude en el párrafo precedente;
- h) un requisito, en virtud de la regla 19, a) del Convenio SOLAS (véase el párrafo 25 *supra*), para el control de los buques por el Estado rector del puerto con el fin de verificar que los certificados expedidos en virtud del Convenio sean válidos. De ser válidos han de ser aceptados a menos que haya claros indicios para sospechar que las condiciones de vida y de trabajo a bordo no corresponden en lo esencial a los pormenores de uno cualquiera de los certificados o, en general, que el buque no cumple con las normas básicas de este Convenio (basado en la Regla 19, b) SOLAS);
- i) una disposición para la plena inspección por parte de los inspectores del Estado rector del puerto y con todos los gastos a cargo del armador (véase el párrafo 49 *supra*) para el caso en que no exista un certificado válidamente expedido o éste no sea aceptable, con el fin de garantizar que las condiciones de trabajo y de vida a bordo se correspondan, en lo esencial, con las disposiciones básicas del Convenio; la expedición de un certificado temporal por las autoridades del Estado rector del puerto;
- j) una disposición para una inspección parcial lo suficientemente amplia como para investigar cualquier queja, como ocurre en la actualidad con el artículo 4 del Convenio núm. 147, pero haciendo hincapié en que se tomen medidas para salvaguardar la confidencialidad en la medida de lo posible y proteger a los reclamantes de cualquier tipo de discriminación;
- k) las consecuencias del resultado negativo de una inspección en virtud de los apartados i) o j): se informa al buque sobre las deficiencias y las medidas necesarias para subsanarlas; se envía un informe a los representantes diplomáticos del Estado del pabellón, solicitando respuesta, y también a las autoridades del siguiente puerto de escala. El Estado rector del puerto que considere que el Estado del pabellón no cumple con su obligación de ejercer control de manera efectiva tendrá derecho a transmitir el informe en cuestión al Director General de la OIT, adjuntando cualquier respuesta ofrecida por el Estado del pabellón, con objeto de que se tomen las medidas que se consideren oportunas y apropiadas para llevar un registro de dicha información

que se ponga a disposición de los foros pertinentes de la OIT y se señale a la atención de las partes que puedan estar interesadas en hacer uso de los procedimientos de recurso aplicables (véase el párrafo 46 *supra*);

- l)* las circunstancias en las que el funcionario que realice la supervisión tomará las medidas necesarias para garantizar que el buque no zarpe hasta que las deficiencias detectadas hayan sido subsanadas:
 - i)* cuando las deficiencias constituyan un claro peligro para la seguridad y la salud o puedan ocasionar un grave perjuicio material para la gente de mar o para su familia;
 - ii)* cuando las deficiencias constituyan una continuación de un incumplimiento sistemático documentado de las disposiciones básicas del Convenio (véase el párrafo 47 *supra*), y
- m)* la responsabilidad del Estado rector del puerto de indemnizar por toda pérdida o daño sufrido como resultado de detenciones o demoras indebidas (Regla 19, *f*) SOLAS; véase el párrafo 25 *supra*).

b) Prevención y recurso

52. El convenio refundido podría prever también otras medidas de aplicación que se enumeran a continuación:

- a)* el reforzamiento por parte de los Estados del pabellón de los procedimientos de solución interna de diferencias a bordo de los buques (véase el párrafo 39 *supra*);
- b)* la puesta a disposición de medidas para recurrir ante los Estados rectores del puerto (véase el párrafo 41 *supra*);
- c)* el control de los Estados proveedores de mano de obra sobre los contratos de empleo y enrolamiento, con una cláusula de obligado cumplimiento por la cual las agencias de contratación asumen individual y conjuntamente con los armadores la responsabilidad de una infracción de contrato ante la gente de mar (véase el párrafo 18 *supra*), y
- d)* la ampliación del alcance del artículo 3 del Convenio núm. 147, como se sugiere en el párrafo 50 *supra*.

53. Además de las disposiciones generales sobre la cuestión de la «aplicación» referidas anteriormente, es posible que existan numerosas disposiciones en varias partes del instrumento en las que el aspecto del cumplimiento debería ser reforzado. El párrafo 15 *supra* hacía referencia a dos convenios de la OIT relativos a la certificación de cuestiones específicas. Un requisito de certificación podría ser también considerado en relación con las disposiciones relativas a, por ejemplo, el alojamiento, los planes de seguros de los armadores, la asistencia médica y los contratos de trabajo. El párrafo 16 *supra*, se refiere a un convenio de la OIT que hace hincapié en las medidas para documentar el cumplimiento. En general, los anexos al nuevo instrumento deberían transformar cualquier criterio impreciso o subjetivo en disposiciones positivas y concretas. En otras palabras, uno de los aspectos que han de tomarse en cuenta al formular las disposiciones sustantivas en el nuevo instrumento debería ser el de la verificabilidad.

Puntos para la discusión

54. El Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel quizá desee ofrecer orientación acerca de:
- a) la conveniencia y el contenido general de los diversos elementos sugeridos;
 - b) la naturaleza y el contenido general de elementos adicionales que deberían ser incluidos en el sistema de aplicación;
 - c) otros aspectos de la aplicación que deberían ser estudiados.

Anexo I

Declaración general de la Reunión de Expertos sobre las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar a bordo de buques de registro internacional

(Ginebra, 6-8 de mayo de 2002)

Los expertos consideran que esta Reunión tripartita brinda una oportunidad para que los gobiernos, gente de mar y armadores sigan aplicando múltiples medidas al objeto de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar, con independencia de su nacionalidad o domicilio.

Los expertos subrayan la necesidad de adoptar las medidas nacionales e internacionales más sólidas posibles para combatir las infracciones de las normas internacionales del trabajo, incluidas violaciones del derecho sindical y de la negociación colectiva, que menoscaban las condiciones de vida y de trabajo decentes de la gente de mar.

Los expertos consideran la necesidad urgente de abordar eficientemente el déficit de trabajo decente en la industria naviera. Se reconoce que las condiciones de empleo, protección social, seguridad social y diálogo social requieren particular atención. A tales fines, los expertos reconocen la importancia de incluir el trabajo decente en el programa marítimo e invita al Consejo de Administración a instar a la Oficina a garantizar la adopción de medidas ulteriores, en consulta con los mandantes.

Los expertos reconocen que debería considerarse la posibilidad de establecer un mecanismo que permitiera la introducción de la valoración de los resultados de los Estados del pabellón con respecto a los instrumentos de la OIT.

Los expertos consideran que, en el contexto de la observancia, deberían considerarse debidamente las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y las disposiciones pertinentes del Código Internacional de Gestión de la Seguridad.

Los expertos insisten en la importancia de los principios y derechos siguientes:

1. Para poder ejercer efectivamente su jurisdicción en asuntos sociales, todo Estado debería tener una administración marítima sólidamente establecida con un marco legislativo consistente de conformidad con las normas internacionales del trabajo, y un sistema igualmente sólido para asegurar la observancia de las mismas.
2. El Estado del pabellón debería asumir plenamente la responsabilidad de asegurar el respeto de los derechos de la gente de mar con relación al servicio a bordo de sus buques.
3. Todo Estado del pabellón debería establecer medios para asegurar el respeto de unas condiciones de vida y de trabajo decentes a bordo de sus buques en cualquier parte del mundo.
4. Todo Estado debería garantizar que las agencias de contratación que despliegan su actividad comercial bajo su jurisdicción son objeto del control estatal y garantizan el respeto de los derechos de la gente de mar.
5. Todo Estado debería establecer el sistema necesario para supervisar las condiciones de vida y de trabajo a bordo de los buques que arriban a sus puertos, de conformidad con los instrumentos internacionales establecidos.
6. Todos los inspectores responsables del control de las condiciones de vida y de trabajo deberían estar debidamente calificados y contar con la formación necesaria, y sus condiciones deberían ser claras.
7. Todo Estado del pabellón debería garantizar que los armadores asumen la responsabilidad de asegurar el acceso a la gente de mar a las leyes, reglamentaciones y convenios colectivos referentes a sus condiciones de vida y de trabajo.
8. Todo Estado debería garantizar un acceso fácil y sencillo a procedimientos no costosos que permita a toda la gente de mar, con independencia de su nacionalidad o domicilio, presentar

quejas donde se alegue una infracción de la legislación nacional o de las condiciones de vida y de trabajo o de los contratos de empleo y/o de enrolamiento.

9. Todo armador debería asumir la responsabilidad de garantizar unas condiciones de vida y de trabajo decentes a la gente de mar que contrata.
10. Las agencias de contratación deberían asumir individual y conjuntamente con los armadores, con independencia de su domicilio, la responsabilidad de una infracción del contrato de empleo y/o de enrolamiento.

Anexo II

Procedimientos de seguimiento de la OIT

1. Existen varios procedimientos para seguir la aplicación de los convenios internacionales del trabajo o para responsabilizar a los Estados Miembros por el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. En particular — en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT — los Estados Miembros de la OIT deben presentar memorias periódicas sobre la aplicación de los convenios que han ratificado. Ocasionalmente también deben (en virtud del artículo 19) informar en qué medida están aplicando los instrumentos no vinculantes, a saber, los convenios que no han ratificado y las recomendaciones internacionales del trabajo. En el caso de los convenios particularmente importantes, por ejemplo, los que versan sobre los derechos humanos fundamentales, cada dos años, se piden memorias detalladas a los países ratificantes, mientras que en el caso de otros convenios, normalmente estas memorias se solicitan a intervalos de cinco años.
2. Desde 1927, la tarea de examinar las memorias presentadas regularmente en virtud del artículo 22 de la Constitución se confía en primer lugar a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la cual prepara un informe. A continuación, durante la reunión anual de la Conferencia Internacional del Trabajo el informe de la Comisión de Expertos sobre esas memorias se examina en una comisión tripartita especial de la Conferencia. Todas las memorias relativas a los convenios ratificados se han de presentar sobre la base de un formulario de memoria aprobado por el Consejo de Administración, que contiene las disposiciones sustantivas del convenio de que se trata y una serie de preguntas acerca de cómo es aplicado, tanto en la legislación como en la práctica. El primer punto que las memorias de los gobiernos debe indicar es si la legislación se ajusta a las disposiciones del convenio. En el caso de los convenios que requieren la introducción de mecanismos administrativos o de otro tipo, han de describirse las disposiciones prácticas adoptadas a esos efectos, y proporcionarse detalles sobre el funcionamiento de esos mecanismos. En el caso de los convenios promocionales, en la memoria se han de describir las medidas adoptadas para alcanzar el objetivo del convenio y para superar cualquier obstáculo que impida su plena aplicación. En caso de que se hayan adoptado decisiones de principio en tribunales de justicia o en tribunales de otro tipo acerca de la aplicación del convenio, deben proporcionarse detalles al respecto. Luego se solicita una descripción general de la manera en que se aplica el convenio en la práctica y se pide el envío de extractos de los informes de los inspectores, informaciones sobre el número de contravenciones, etc. Por último, los gobiernos deben indicar a qué organizaciones de empleadores y de trabajadores se han enviado copias de su memoria y si se han recibido observaciones de dichas organizaciones. La obligación del gobierno de comunicar a las organizaciones representativas reconocidas copias de su memoria sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo se prescribe en el párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la OIT. Está previsto que el gobierno ha de celebrar consultas con dichas organizaciones acerca de las cuestiones que puedan plantear las memorias. Este trámite debe efectuarse cuando los gobiernos han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), en virtud del artículo 5.1, *d*).
3. La Comisión de Expertos antes mencionada se compone de 20 personalidades independientes del más alto nivel, con calificaciones reconocidas en los campos jurídico o social y con profundos conocimientos sobre cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo o de administración del trabajo. Los miembros de la Comisión proceden de todo el mundo. Son nombrados por el Consejo de Administración de la OIT a partir de propuestas formuladas por el Director General, a título personal, durante un período de tres años, y su mandato puede ser renovado por períodos sucesivos de tres años. La tarea esencial de la Comisión de Expertos consiste en dar su opinión, con total independencia de los Estados Miembros, acerca de la conformidad de la legislación y la práctica de los Estados Miembros con las disposiciones del convenio que han ratificado. La Comisión también elabora estudios generales basados en las memorias de los gobiernos sobre la situación de determinados convenios y recomendaciones no ratificados.

-
4. Al examinar el curso dado a los convenios ratificados, la Comisión de Expertos no se limita a estudiar la información proporcionada por los gobiernos. Las copias de los textos legislativos, los reglamentos y demás textos jurídicos proporcionados a la Comisión suelen ser contrastadas y completadas con referencias a las gacetas oficiales del país y a otras publicaciones similares. La Comisión dispone de otros documentos que incluyen los textos de los convenios colectivos o de las decisiones judiciales, las conclusiones de otros órganos de la OIT tales como las comisiones de encuesta (véase el párrafo 9 más abajo) y el Comité de Libertad Sindical (véase el párrafo 10), y los comentarios formulados por las organizaciones de empleadores o de trabajadores. Esos comentarios pueden ser incluidos por el gobierno en su memoria, o dirigidos directamente a la OIT por la organización pertinente. En este último caso, la Oficina envía copia de esas observaciones al gobierno de que se trata, de modo que la Comisión también pueda examinar todas las respuestas que el gobierno desee formular al respecto. Los comentarios de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sobre la aplicación de convenios ratificados y, en general, sobre cualquier otro tema tratado en las memorias de los gobiernos en relación con las normas internacionales del trabajo, son de suma importancia. Ello permite que los trabajadores y los empleadores participen plenamente en el mecanismo de control de la OIT, de manera casi continua y en todo momento, y, por ende, que contribuyan a una aplicación más plena de las normas internacionales del trabajo, y, asimismo, a una mejora de las condiciones de vida y de trabajo.
 5. Si la Comisión concluye que un gobierno no cumple plenamente las disposiciones de un convenio que ha ratificado, o sus obligaciones constitucionales en relación con los convenios y las recomendaciones, presenta un comentario a dicho gobierno, en el que señala las insuficiencias y pide que se adopten medidas para subsanarlas. Los comentarios de la Comisión pueden consistir en:
 - observaciones, que se publican en su informe y se reservan para los casos más serios o más prolongados en los que no se cumplen las obligaciones, y que también se formulan normalmente, cuando una organización de trabajadores o de empleadores ha enviado comentarios sobre la aplicación de un convenio ratificado que requiere seguimiento; o
 - solicitudes directas, que no se publican, sino que se envían directamente a los gobiernos interesados, y a las organizaciones de trabajadores y de empleadores del país de que se trata para pedir información.
 6. El informe de la Comisión de Expertos se presenta cada año a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la cual es objeto de examen y debates en una comisión tripartita de la Conferencia sobre la aplicación de convenios y recomendaciones. Cada año, esta Comisión de la Conferencia inicia su labor con una discusión general, en la cual examina varias cuestiones generales relativas a la ratificación y la aplicación de las normas de la OIT y a la observancia por los Estados Miembros en general de sus obligaciones respecto de estas normas en virtud de la Constitución de la OIT. Después de su discusión general, la Comisión hace un examen individual de los casos. Los gobiernos mencionados en el informe de la Comisión de Expertos que no aplican plenamente un convenio ratificado pueden ser invitados a pronunciar una declaración ante la Comisión de la Conferencia. No existen obligaciones formales para que lo hagan, pero raras veces declinan esa invitación. Algunos ponen en circulación declaraciones escritas; en muchos casos su representante se persona ante la Comisión. Si la Comisión no está satisfecha con una respuesta escrita, da a los gobiernos la oportunidad de presentar verbalmente informaciones más completas. A los representantes de los gobiernos no siempre les resulta fácil esta tarea, pero saben que la Comisión adopta una actitud positiva. Su objetivo no consiste en acusarlos, sino en obtener resultados. Los portavoces de los gobiernos que hacen declaraciones suelen explicar francamente las dificultades que tienen para aplicar una norma particular e indican las medidas que proponen para superarlas. A las personas que asisten por primera vez a una sesión de la Comisión les resulta sorprendente ver a un delegado de un país responder de manera cortés y franca a las preguntas formuladas con amabilidad por un representante de los trabajadores o de los empleadores de otro país muy distante sobre la manera en que el gobierno de ese delegado aplica las normas internacionales del trabajo. Las actas de las sesiones muestran que esos intercambios, basados en las conclusiones de la Comisión de Expertos, contribuyen a mantener una dinámica que permite mejorar la observancia de las normas.
 7. Las discusiones sobre casos individuales se resumen en los anexos del informe que la Comisión presenta a la Conferencia. Su contenido se puede consultar en la base de datos

ILOLEX. Además, en el informe general de la Comisión se señalan de manera particular a la Conferencia los casos más graves en los que los gobiernos no han cumplido su obligación de aplicar los convenios ratificados. En los casos en que se han dado explicaciones sobre las dificultades encontradas por los gobiernos interesados, dichas explicaciones también se mencionan brevemente en el informe general. La discusión del informe de la Comisión de Expertos en la sesión plenaria de la Comisión de la Conferencia Internacional del Trabajo proporciona a los delegados de los tres grupos la oportunidad de llamar nuevamente la atención sobre problemas particulares. Una vez adoptado por la Conferencia, el informe de la Comisión de la Conferencia es enviado a los gobiernos, y se les señalan en particular los puntos que deberían tener en cuenta al preparar los informes siguientes que han de presentar a la OIT.

8. Además del seguimiento regular señalado más arriba, existen procedimientos de quejas. En virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden presentar «reclamaciones» a la OIT en el sentido de que un Estado particular no respeta un convenio que ha ratificado. Estas reclamaciones se remiten en primer lugar a una comisión tripartita de investigación. Si el gobierno de que se trata se niega a contestar, o si el Consejo de Administración estima que la respuesta es insatisfactoria, el Consejo de Administración, en virtud del artículo 25 de la Constitución, puede ordenar que se publique formalmente la reclamación (y toda eventual respuesta a la misma).
9. En el caso de alegatos graves de incumplimiento de un convenio ratificado, existe un procedimiento de quejas en virtud del artículo 26 de la Constitución. Las quejas pueden ser presentadas por otro Estado Miembro ratificante. El procedimiento también puede ser iniciado por el Consejo de Administración si un delegado ante la Conferencia presenta una queja o por iniciativa del Consejo. Las quejas pueden ser examinadas por una comisión de encuesta establecida por el Consejo de Administración. Se exige a los Miembros que cooperen en esta encuesta y, a reserva del derecho del Estado Miembro de que se trata de pedir que se remita el caso a la Corte Internacional de Justicia, las recomendaciones de la comisión de encuesta son vinculantes para el Estado Miembro. Si el Estado Miembro no cumple las recomendaciones o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, «el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones» (artículo 33 de la Constitución).
10. Las medidas señaladas en los procedimientos arriba mencionados sólo pueden adoptarse si el Estado Miembro ha ratificado el convenio pertinente. Existe un procedimiento en virtud del cual se puede presentar una queja, incluso cuando el Estado Miembro de que se trata no ha ratificado ninguno de los convenios pertinentes, es decir, una queja para denunciar que un Estado Miembro no respeta la obligación constitucional en materia de libertad sindical. Las organizaciones de trabajadores o de empleadores o los gobiernos pueden presentar esta queja ante el Consejo de Administración para que la examine el Comité de Libertad Sindical.

Anexo III

Información recibida de la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS)

La Oficina solicitó a la IACS que proporcionase información sobre la inspección de los buques relativa a las condiciones de vida y de trabajo.

Se recibió la información siguiente:

- a) *¿Realizan las sociedades de clasificación inspecciones para comprobar las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar, en particular en lo que respecta a la aplicación del Convenio núm. 147 en nombre de las autoridades marítimas nacionales? En caso afirmativo ¿qué tipo de inspecciones se llevan a cabo y qué aspectos concretos, como el alojamiento de la tripulación, se examinan?*

Los miembros de la IACS no cuentan con la autorización de ninguna autoridad marítima nacional para certificar el cumplimiento del Convenio núm. 147 de la OIT *per se*, cuyo ámbito de aplicación va mucho más allá de los temas relativos al alojamiento de la tripulación. Sin embargo, algunas autoridades marítimas nacionales permiten a los miembros certificar la observancia de todos o algunos de los requisitos en materia de construcción y organización contenidos en los Convenios núms. 92 y 133 de la OIT (ambos relativos al alojamiento de la tripulación).

Por lo general, en las inspecciones se examinan los planos para determinar el cumplimiento y, a continuación, se realiza un estudio de los espacios y la organización pertinentes a fin de comprobar si son acordes con los requisitos y los planos aprobados. El alcance de las autorizaciones e instrucciones de las distintas autoridades marítimas nacionales varía; no obstante, lo más frecuente es que la evaluación de los planos y el examen del cumplimiento sólo se realicen cuando se construye algo o se modifican considerablemente los espacios o la organización contemplados en el Convenio.

La mayoría de las administraciones que conceden autorizaciones exige un informe sobre la observancia de las disposiciones aplicables del Convenio cuando se construye algo o se introducen modificaciones importantes. Dicho informe suele otorgarse al armador del buque. Un número reducido de administraciones exige la emisión de un certificado de cumplimiento por un período de validez limitado — normalmente, de cuatro o cinco años — y solicita un estudio para confirmar la continuidad del cumplimiento antes de emitir un nuevo certificado. Sin embargo, la renovación de los certificados suele incumbir a organizaciones que no pertenecen a la IACS.

En cambio, los miembros de la IACS ofrecen servicios colectivos de certificación reglamentaria para supervisar el cumplimiento de una serie de convenios de la OMI (SOLAS, MARPOL, Convenio de líneas de carga, etc.). Los servicios se proporcionan en nombre de más de 130 administraciones de acuerdo con procedimientos relativamente uniformes y son objeto de estudios anuales y periódicos previos a la renovación quinquenal del certificado durante toda la vida del buque. Por tanto, la participación de los miembros de la IACS en la certificación del cumplimiento en nombre de las administraciones, de conformidad con los convenios de la OIT, es, en comparación, bastante limitada en cuanto al ámbito de aplicación, el contenido y la frecuencia.

- b) *¿Qué medidas, de haberlas, se adoptan en caso de incumplimiento o de inobservancia continua?*

Para expedir un certificado, se exige el cumplimiento de los requisitos de construcción, a reserva de cualquier exención o dispensa aprobadas por la administración a petición del armador. Como se ha indicado antes, son pocas las administraciones que exigen la realización de estudios periódicos para renovar los certificados.

- c) *¿Con qué dificultades se ha tropezado al llevar a cabo las inspecciones previstas en el Convenio núm. 147?*

Como se ha señalado en las respuestas a las preguntas a) y b), los miembros de la IACS desempeñan una función relativamente limitada en la certificación de la observancia de los Convenios núms. 92 y 133 de la OIT. Las principales dificultades radican en el hecho de que no

existen requisitos y procedimientos uniformes en cuanto a los estudios y los certificados entre las administraciones signatarias de esos Convenios y en que se exige o no un examen periódico, o son otras organizaciones las encargadas de realizarlo.

Sin embargo, como ponen de manifiesto las detenciones de control por el Estado rector del puerto, el problema más grave sería que algunos armadores no mantienen sus buques en conformidad con los requisitos previstos en los convenios tras la certificación inicial o en el intervalo entre un estudio y otro, cuando éstos se exigen.

Anexo IV

Información sobre la aplicación del Convenio núm. 147 recibida de las autoridades de control por el Estado rector del puerto

La Oficina solicitó información de los acuerdos regionales de control por el Estado rector del puerto sobre la inspección de los buques relativa a las condiciones de vida y de trabajo en sus respectivas regiones. Se recibió información respecto del Memorándum de Entendimiento de Tokio, el de París, el del Océano Indico, el del Mediterráneo y el del Mar Negro. Los datos que figuran a continuación son una compilación de las respuestas recibidas. Conviene señalar que el Convenio núm. 147 se ha incluido en todos los acuerdos regionales de control por el Estado rector del puerto, excepto en el acuerdo de Viña del Mar.

a) *¿Se llevan a cabo inspecciones en los puertos de sus Estados Miembros para comprobar la aplicación del Convenio núm. 147?*

Todos los memorandos de entendimiento en relación con los cuales se han recibido respuestas han incluido el Convenio núm. 147 en sus acuerdos regionales y están realizando las correspondientes inspecciones. Respecto del Memorándum de Entendimiento de Tokio, se añade que, aunque algunas autoridades no han ratificado el Convenio núm. 147, las partes de los convenios de la OIT recogidas en el Memorándum se aplican en el marco de la legislación nacional y el control por el Estado rector del puerto abarca cuestiones contempladas en los reglamentos nacionales. En el contexto del Memorándum de Entendimiento del Océano Indico, Australia, que no ha ratificado el Convenio, realiza sin embargo inspecciones sobre aspectos tratados en el Convenio núm. 147, conforme a las atribuciones que le confiere la legislación australiana. En el informe sobre el control por el Estado rector del puerto correspondiente a 2001, la Autoridad Australiana de Seguridad Marítima señala que se consigna como deficiencia todo peligro para la salud y la seguridad de la tripulación que se considera un incumplimiento de los convenios de la OIT. India comunica su determinación a llevar a cabo inspecciones. La República Islámica del Irán informa de que se están haciendo progresos respecto de la ratificación del Convenio núm. 147, pues realiza inspecciones y aplica las disposiciones del Convenio. Por su parte, Turquía efectúa inspecciones aunque no ha ratificado el Convenio núm. 147.

b) *Sírvanse proporcionar información sobre las medidas adoptadas como resultado de las inspecciones.*

El Memorándum de Entendimiento de Tokio notifica el siguiente registro de deficiencias en relación con el Convenio núm. 147 para el período 1998-2000.

Naturaleza de la deficiencia	Número de deficiencias		
	1998	1999	2000
Tripulación y alojamiento	920	717	695
Alimentación y servicio de fonda	387	462	410
Espacios de trabajo	267	260	251
Prevención de accidentes	352	521	472
Acuerdos de amarre	619	638	603
Total	2.545	2.598	2.431

Las cifras más recientes del Memorándum de Entendimiento de París sobre las deficiencias relativas al Convenio núm. 147 son las siguientes:

Naturaleza de la deficiencia	Número de deficiencias	
	2000	2001
Tripulación y alojamiento	1.963	2.113
Alimentación y servicio de fonda	1.031	876
Espacios de trabajo	678	703
Prevención de accidentes	1.506	1.586
Acuerdos de amarre	878	878
Total	6.387	6.056

India comunica que no ha registrado deficiencias graves a raíz de las inspecciones realizadas en virtud del Convenio.

No se podrán proporcionar datos respecto del Memorándum de Entendimiento del Mediterráneo hasta que empiece a funcionar su centro de información.

Rumania informa de que, durante dos meses, se llevaron a cabo 18 inspecciones sobre las condiciones de vida y de trabajo y se determinaron 25 deficiencias. Veintiséis casos se subsanaron antes de que el buque abandone el puerto, seis casos se solucionaron en 14 días y tres casos hubieron de corregirse en el siguiente puerto.

En Turquía, las inspecciones prestan especial atención a las condiciones de vida y de trabajo, en particular a determinados aspectos relativos a la salud y la seguridad.

c) ¿Qué medidas, de haberlas, se adoptan en caso de incumplimiento o de inobservancia continua?

En el caso de todos los memorandos de entendimiento, se notifica que está previsto solucionar las deficiencias halladas. Respecto del Memorándum de Entendimiento de Tokio, se especifica que, en función de la naturaleza y la gravedad de la deficiencia, pueden requerirse medidas en distintos momentos, a saber: *a)* la deficiencia debe subsanarse antes de que la embarcación abandone el puerto; *b)* la deficiencia debe solucionarse en el siguiente puerto; *c)* la deficiencia debe rectificarse en un plazo de 14 días o de tres meses; *d)* la deficiencia justifica la detención del buque, y *e)* la deficiencia debe comunicarse al Estado del pabellón. En relación con el Memorándum de París, se señala que los buques pueden ser detenidos en función de la gravedad de la deficiencia, pero el Convenio núm. 147 no contiene disposiciones bien definidas al respecto. Las deficiencias en el ámbito de la OIT que justifican la detención (de acuerdo con el artículo 9.3.4.9 del anexo I del Memorándum de Entendimiento de París) son las siguientes: alimentos y agua potable insuficientes; excesiva falta de higiene a bordo; falta de calefacción en el alojamiento en caso de temperaturas bajas, y cantidad excesiva de basura o cualquier otro bloqueo en las zonas de paso que provoque situaciones peligrosas. No obstante, en varias respuestas se indicó que se habían dado pocos casos de inobservancia continua, y algunos países — a saber, Rumania y Turquía — añadían que no se han efectuado detenciones basadas únicamente en el Convenio núm. 147; de hecho, les resulta más sencillo detener los buques por otros motivos y exigir entonces la subsanación de las deficiencias halladas de conformidad con el Convenio núm. 147.

d) Si las inspecciones no son exhaustivas, ¿qué podría hacerse para mejorar su calidad?

En todas las respuestas se afirmaba que la armonización y la mejora de la formación de los funcionarios e inspectores de control por el Estado rector del puerto incrementaría la calidad de las inspecciones. Respecto del Memorándum de Entendimiento de París, se propone que las inspecciones abarquen aspectos de las condiciones de vida y de trabajo de acuerdo con el contenido del artículo 3.1 del Memorándum y el artículo 7 de su anexo I.

Varias respuestas se mostraron a favor de que la OIT y la OMI impartiesen formación conjunta, Turquía comunicó que estaba intentando aumentar el número y el nivel de los cursos de formación de sus inspectores.

e) *¿Con qué dificultades se ha tropezado al llevar a cabo las inspecciones previstas en el Convenio núm. 147?*

Respeto del Memorándum de Entendimiento de Tokio, se señala que algunas autoridades miembros tienen problemas para ratificar el Convenio núm. 147 por su complejidad y las limitaciones de las legislaciones nacionales. Si la OIT refundiese las normas marítimas del trabajo en un único instrumento y facilitase la ratificación de todos los países, se fomentaría la aplicación de esas normas. En relación con el Memorándum de Entendimiento de París, se subraya que las normas relativas a las condiciones de vida y de trabajo no están «certificadas» (comprobadas y protegidas por certificados) por los Estados del pabellón. Así pues, el control por el Estado rector del puerto es el único mecanismo que existe para aplicar de forma eficaz las normas de la OIT. Muchos de los convenios citados en el anexo del Convenio núm. 147 deben actualizarse en concordancia con las normas vigentes. Las opciones en materia de medidas de aplicación del Convenio núm. 147 son demasiado vagas.

Los funcionarios e inspectores de control por el Estado rector del puerto prefieren efectuar detenciones por cuestiones previstas en el Convenio SOLAS o en el Convenio MARPOL, incluso cuando se detectan deficiencias sociales y laborales. Bulgaria, informa de problemas respecto de los buques que tienen más de 30 años y no cumplen los requisitos de construcción. Por su parte, Turquía señala que, a veces, los buques registrados en pabellones de conveniencia y los buques de los países en desarrollo tienen importantes deficiencias respecto de la seguridad y las condiciones de vida y de trabajo. Subsanan las deficiencias relativas a las condiciones de vida y de trabajo lleva mucho tiempo y resulta caro.