

Conferencia Internacional del Trabajo
90.^a reunión 2002

Informe III (Parte 1B)

Tercer punto del orden del día:
Informaciones y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones

Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 137)
y a la Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario, 1973

Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios
y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)

ISBN 92-2-312420-4
ISSN 0251-3226

Primera edición 2002

La publicación de informaciones sobre las medidas tomadas respecto de los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo no implica opinión alguna de la Oficina Internacional del Trabajo acerca del estatuto jurídico del Estado que comunica tales informaciones (incluida la comunicación de una ratificación o de una declaración), ni acerca de su autoridad sobre las zonas o territorios a los que se refieran las informaciones comunicadas; en algunos casos ello puede plantear problemas sobre los cuales la OIT no tiene competencia para expresar una opinión.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

SUMARIO

	<i>Párrafos</i>
Introducción	1-24
Capítulo I. Contexto: cambios en las actividades portuarias y empleo de los trabajadores portuarios	25-93
Capítulo II. Aplicación de los instrumentos: análisis comparativo de las leyes y prácticas nacionales	94-205
Capítulo III. Dificultades de aplicación de los instrumentos y perspectivas de ratificación	206-224
Observaciones finales	225-238

INDICE

Párrafos

Introducción	1-24
1. Contexto del Estudio	1
2. Antecedentes históricos.....	2-8
3. Contenido de los instrumentos	9-12
4. La evolución continua de la industria portuaria	13-18
5. Los instrumentos sobre el trabajo portuario y el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas	19-20
6. Situación en materia de ratificaciones.....	21
7. Informaciones disponibles.	22
8. Plan del Estudio	23-24
Capítulo I. Contexto: cambios en las actividades portuarias y empleo de los trabajadores portuarios	25-93
Sección I. Tipología de la organización de los puertos	27-32
Sección II. Reformas portuarias.....	33-63
A. Evoluciones contemporáneas.....	34-46
1. Desarrollo de la contenerización.....	36-40
2. Impacto de los progresos técnicos sobre las conexiones marítimas	41-46
B. Evolución de las funciones portuarias	47-63
1. Los marcos institucionales.....	54-57
2. El proceso de liberalización del sector público.....	58-63
Sección III. Repercusiones sociales	64-84
A. Tendencias del empleo	66-72
B. Evolución de las características del empleo.....	73-75
C. Adaptación del número de trabajadores portuarios.....	76-78
D. Condiciones de trabajo	79-84
Sección IV. Normas y actividades en materia de trabajo portuario.....	85-93
A. Actividades normativas de la Organización Internacional del Trabajo	85-87
B. Cooperación técnica de la Oficina Internacional del Trabajo	88-89
C. Otras normas y actividades internacionales y regionales.....	90-93

Capítulo II. Aplicación de los instrumentos: análisis comparativo de las leyes y prácticas nacionales	94-205
Sección I. Campo de aplicación personal de los instrumentos	96-128
A. Definición de las expresiones «trabajo portuario» y «trabajadores portuarios»	96-111
1. Diversidad de métodos	96-109
2. Ausencia de definición de los términos	110-111
B. Registro de trabajadores portuarios	112-128
1. Sistemas de registro de los trabajadores portuarios	117-124
2. Ausencia de registros	125-128
Sección II. Campo de aplicación material de los instrumentos.....	129-172
A. Regularización del empleo	130-139
B. Estabilización de los ingresos.....	140-144
C. Formación profesional.....	145-153
D. Condiciones de trabajo	154-172
1. Remuneración.....	157-160
2. Tiempo de trabajo.....	161-166
3. Prestaciones de la seguridad social.....	167-168
4. Medidas de seguridad e higiene en el trabajo	169-172
Sección III. Repercusiones sociales de la introducción de los nuevos métodos de manipulación.....	173-188
A. Previsión de los efectos de los cambios.....	174-178
B. Gestión de las variaciones del número de trabajadores en el marco del ajuste estructural.....	179-188
Sección IV. Relaciones profesionales	189-205
A. La negociación colectiva	196-200
B. Los conflictos de trabajo y su solución.....	201-205
Capítulo III. Dificultades de aplicación de los instrumentos y perspectivas de ratificación	206-224
Sección I. Dificultades de aplicación de las disposiciones del Convenio y de la Recomendación.....	208-218
1. Garantías de empleo o de ingresos	209-211
2. Registro de los trabajadores portuarios.....	212
3. Adaptación del nivel de efectivos.....	213-216
4. Métodos de aplicación	217
5. Proceso de privatización	218
Sección II. Perspectivas de ratificación	219-224
Observaciones finales	225-238

	<i>Página</i>
Anexos	
I. Textos del Convenio núm. 137 y de la Recomendación núm. 145.....	109
II. Ratificaciones del Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137).....	120
III. Resumen de las memorias debidas y recibidas relativas al Convenio (núm. 137) y a la Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario, 1973 (Artículo 19 de la Constitución).....	121

INTRODUCCIÓN

1. Contexto del Estudio

1. De conformidad con las disposiciones del artículo 19, párrafo 5, *e*) de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió, durante su 273.^a reunión (noviembre de 1998) invitar a los gobiernos de los Estados Miembros que no hayan ratificado el Convenio sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 137), a presentar una memoria sobre la legislación y la práctica nacionales respecto a las cuestiones que tienen relación con este instrumento. Por esta misma decisión, y de conformidad con las disposiciones del artículo 19, párrafo 6, *d*), de la Constitución, los gobiernos de todos los Estados Miembros fueron invitados a presentar un informe sobre la legislación y la práctica nacionales respecto a las cuestiones relacionadas con la Recomendación sobre el trabajo portuario, 1973 (núm. 145). Basándose en las memorias proporcionadas en aplicación de esta decisión así como en las que deben presentarse en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución por los gobiernos de los Estados que forman parte del Convenio, la Comisión procedió al primer Estudio general sobre la aplicación en derecho y en la práctica de los instrumentos considerados.

2. Antecedentes históricos

2. Las particulares condiciones de los trabajadores portuarios gozan de una atención regular por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) ha adoptado a lo largo de toda su historia diversos convenios y recomendaciones relativos a su seguridad y salud. Además, otros muchos instrumentos de la OIT, especialmente los que conciernen al trabajo en las empresas industriales (incluyendo los puertos), se aplican tanto a los trabajadores portuarios como a los otros trabajadores. La CIT examinó cuestiones relativas a los trabajadores portuarios por primera vez en 1929, y después en 1932, años durante los cuales se adoptaron instrumentos sobre la prevención de accidentes en lo que respecta a los trabajadores ocupados

en la carga y descarga de buques¹. Posteriormente, la Comisión de Transportes Interiores de la OIT examinó de forma más concreta los problemas de la regularización del empleo (1949), del bienestar (1954) y de la organización del trabajo portuario (1957)². Para cada una de estas cuestiones, la Comisión de Transportes Interiores adoptó resoluciones y conclusiones, que han sido una orientación útil para los gobiernos, las autoridades portuarias, los empleadores y los sindicatos.

3. La industria portuaria ha sido objeto de transformaciones profundas desde la Segunda Guerra Mundial. Los nuevos métodos de manipulación de cargas han permitido acelerar las operaciones portuarias, reducir los gastos de carga y descarga de las mercancías, acelerar el movimiento de los buques en los puertos y reducir el esfuerzo físico necesario para la manipulación de las mercancías. Pero debido al empleo cada vez mayor de equipos mecánicos, estos métodos han conllevado importantes reducciones de la mano de obra requerida para estas operaciones. Ahora bien, debido al carácter ocasional del trabajo y a la situación creada por la introducción de nuevos procedimientos de manipulación, se hizo necesario tratar de asegurar un trabajo regular a los trabajadores portuarios, o al menos establecer un sistema de colocación que pueda darles garantías suficientes de empleo y de ingresos. Para ello, ha sido considerado necesario crear un sistema de registro de los trabajadores portuarios y controlar el flujo de los recién llegados a la profesión.

4. De conformidad con una resolución adoptada por la Comisión de Transportes Interiores durante su octava reunión (1966), el Consejo de Administración decidió convocar una reunión técnica tripartita sobre el trabajo portuario para examinar de una forma global los diferentes aspectos de las condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores de portuarios. Esta reunión que tuvo lugar en Rotterdam en abril de 1969 examinó especialmente la cuestión de las repercusiones sociales de la introducción de sistemas de unidades de carga, con especial referencia a la regularización del empleo y la

¹ El Convenio sobre la protección de cargadores de muelle contra los accidentes, 1929 (núm. 28). El Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle (revisado), 1932 (núm. 32).

² La Comisión de Transportes Interiores formaba parte de las siete Comisiones de industria de carácter tripartito instituidas por el Consejo de Administración de la OIT en su 94.ª reunión (enero de 1945). Su función consistía en tratar los problemas interregionales relativos a los transportes internos y ser lugar de intercambio de puntos de vista sobre la situación de las industrias del transporte, especialmente en los países devastados por la guerra. Se consideraban transportes interiores los transportes por vías de navegación interior, los transportes por ferrocarril y por carretera, y también los transportes aéreos. Las otras comisiones que se instituyeron trataban de las siguientes industrias: minas de carbón, producción de hierro y acero, industrias metalúrgicas, textiles, producción y refinamiento de petróleo, industrias de la construcción, de ingeniería civil y de trabajos públicos. Véase: OIT, 94.ª reunión del Consejo de Administración, Oficina Internacional del Trabajo, *Actas de las sesiones*, Londres, 25-31 de enero de 1945.

estabilización de los ingresos³. La reunión tripartita insistió en la necesidad de velar para que los trabajadores portuarios se beneficien de las ventajas que procuran los nuevos métodos de manipulación de cargas y de tomar medidas para permitirles superar los problemas sociales que estaban necesariamente relacionados con las reducciones del número de trabajadores.

5. En esta ocasión, los participantes trabajadores defendieron la idea de que el trabajo regular y a tiempo completo de los trabajadores portuarios debería constituir un objetivo fundamental y que no había que admitir más excepciones que los casos justificados por las condiciones particulares existentes en un país o en un puerto dado. Los puntos débiles del trabajo portuario son consecuencia de su carácter temporal. Había que terminar con ello para asegurar la mejora de las relaciones humanas y el aumento de la productividad en los puertos. Los participantes empleadores admitieron también la necesidad de regularizar el empleo de los trabajadores portuarios. En la reunión se debatió sobre las funciones respectivas de los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la adopción y aplicación de medidas sociales tendientes a evitar las consecuencias desfavorables de la introducción de nuevos métodos de manipulación. Y se estimó que cada país debía tener la libertad de utilizar las prácticas más conformes con su propia situación. Al final de los debates, la reunión adoptó conclusiones sobre el efecto de los cambios aportados a los métodos de manipulación portuaria, la regularización del empleo y de los ingresos, las relaciones profesionales, la mejora de la eficacia del trabajo, y las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores portuarios. La principal recomendación de la reunión fue que se inscribiera con urgencia la cuestión de las repercusiones sociales en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo con vistas a la adopción de un instrumento internacional.

6. En base a esta recomendación, el Consejo de Administración hizo figurar este punto en el orden del día de la 57.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1972). A este efecto, la Oficina invitó a los gobiernos a presentar observaciones generales sobre la cuestión. En base a las respuestas recibidas, sugirió en sus propuestas de conclusiones a la Conferencia que el instrumento internacional revistiese la forma de una recomendación — instrumento cuya forma podía tener mejor en cuenta la diferencia de las situaciones nacionales. No obstante, unos pocos gobiernos se habían declarado en favor de un convenio, que permitiría asegurar mejor la protección de los

³ El orden del día de la reunión tripartita sobre el trabajo portuario trataba asimismo de las siguientes cuestiones: Formación y readaptación profesional de los trabajadores portuarios (documento TMDL/1969/2); Seguridad, higiene y bienestar de los trabajadores portuarios (documento TMDL/1969/3).

intereses de los trabajadores portuarios⁴. Durante los debates, todas las partes estuvieron de acuerdo en la rapidez de los cambios producidos en los métodos de manipulación desde la reunión tripartita de 1969, especialmente la evolución de las nuevas formas de transporte marítimo a través del desarrollo de sistemas de unidad de carga, las operaciones para la carga a granel, la extensión del transporte por contenedor, la generalización de los sistemas de trasbordo horizontal (*roll-on/roll-off*) y la multiplicación de los buques portabarcasas (*LASH*). También constataron una evolución gradual de los métodos de manipulación de cargas gracias al desarrollo de la paletización y a la mecanización de las operaciones de carga y descarga de mercancías, que en algunos puertos era casi completa. Ahora bien, todos estos cambios ineluctables, sólo contribuían a disminuir las posibilidades de empleo de los trabajadores portuarios. Estas repercusiones sociales requerían un debate todavía más urgente debido a que los transportes marítimos y los servicios de manipulación de cargas eran particularmente sensibles a las influencias internacionales y a que los problemas planteados necesitaban por ello una concertación y una acción internacional. La Conferencia adoptó unas conclusiones, retomando en parte las de la Reunión tripartita de 1969, que pensó que eran las que representaban mejor un equilibrio entre la aceptación de las nuevas formas de operar, la técnica y las modificaciones aportadas a los métodos de trabajo y las garantías necesarias para la seguridad del empleo, incluyendo la regularidad del empleo ya sea permanente o no, y las ganancias⁵.

7. No obstante, al finalizar los debates, y a pesar del acuerdo de todas las partes en cuanto a los principios de base a enunciar, los diferentes grupos no llegaron a un acuerdo sobre la forma que debía tener el instrumento internacional. Los miembros trabajadores estaban claramente a favor de un convenio que estableciese los principios generales, junto con una recomendación que permitiera desarrollar estos principios e indicar todas las medidas necesarias para su aplicación. Los miembros gubernamentales estaban divididos respecto a esta propuesta⁶. Una mayoría indicó que era mejor ponerse de acuerdo sobre una recomendación ya que hacía falta un instrumento lo suficientemente flexible, mientras que algunos habían admitido la idea de dos instrumentos. Los miembros empleadores se oponían a la idea de dos instrumentos debido a que para ellos se trataba de un ajuste de naturaleza temporal que sólo concernía a una categoría, importante eso sí, pero minoritaria de los trabajadores del mundo. En su opinión, no se podía dar al instrumento en consideración la naturaleza de

⁴ *Bulgaria, España, Guatemala e Italia*. Suecia había indicado que no quería excluir la posibilidad de aplazar a un estadio posterior ciertas disposiciones importantes en un convenio. CIT, 57.^a reunión, 1972, Informe V (2), págs. 11-13.

⁵ Presentación del Informe de la Comisión de Trabajo en los Puertos por su ponente. CIT, 57.^a reunión, 1972, *Actas de las sesiones*, págs. 683-684.

⁶ Véase CIT, 57.^a reunión, 1972, *Actas de las sesiones*, págs. 687 y 688.

otros instrumentos de aplicación universal adoptados por la Conferencia sobre temas capitales para la protección de los trabajadores. Al final de prolongados debates, se adoptaron en esta primera discusión de la Conferencia las conclusiones propuestas a favor de un convenio acompañado de una recomendación, a pesar de la abstención del Grupo de los Empleadores durante el voto del informe de la Comisión por parte de la Conferencia.

8. No obstante, durante el examen de los proyectos de instrumentos internacionales en la 58.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1973), los empleadores tuvieron en cuenta el hecho de que una cierta mayoría era favorable a la idea de adoptar dos textos e indicaron rápidamente que estaban dispuestos a aceptar un convenio y una recomendación, a condición de que el convenio fuese lo suficientemente flexible para aplicarse a las condiciones variables de los países según su estadio de desarrollo. Las otras dos partes indicaron que también eran conscientes de la gran variedad de necesidades nacionales. La Conferencia reconoció el rápido desarrollo de las nuevas formas de transporte marítimo destinadas a hacer frente a la creciente circulación de mercancías por mar. Los sistemas de unidad de carga y la mecanización de las operaciones de carga habían modificado la configuración de los buques, incluyendo los buques portacontenedores, los petroleros gigantes y los de transporte a granel. La expresión unidad de cargas designa el agrupamiento de paquetes para constituir grandes unidades que puedan ser manipuladas en bloque, lo que entraña un gran ahorro debido a la mayor rapidez obtenida de esta forma en todos los estadios de las operaciones⁷. Junto con la contenerización (término que la Comisión utilizará en este Estudio para definir el uso de contenedores), la forma más importante de esta técnica consiste en envolver los paquetes para convertirlos en cargas fácilmente manipulables a través de carretillas de horquilla elevadora. Las unidades de carga se prestan ampliamente a una manipulación simple y están relativamente adaptadas a todos los otros tipos de transporte. Las instalaciones y los equipamientos portuarios han sido modificados, o reemplazados, para respetar las nuevas exigencias, contribuir a la reducción del tiempo empleado en las operaciones portuarias y asegurar una descarga y un transporte rápidos de las cargas unificadas cada vez más pesadas. Estas transformaciones no fueron inesperadas, pero crearon problemas respecto al empleo de los trabajadores portuarios, la estructura de la profesión y las competencias en materia de organización. No obstante, en ciertos países, permitieron alcanzar viejos objetivos como la regularización del empleo de los trabajadores portuarios. Los dos proyectos de texto, apoyados por las tres partes, con algunas excepciones, son los primeros que están dirigidos a los trabajadores

⁷ Sir Andrew Crichton: *The Unitisation Concept*, documento sometido al Ciclo de estudios interregionales de Naciones Unidas sobre el empleo de contenedores y otras técnicas de carga unitaria en el transporte de cargas por medios diversos, mayo de 1967.

portuarios desde la adopción, en 1932, del Convenio núm. 32. La Conferencia adoptó los dos proyectos de texto por amplia mayoría y sin oposición ⁸.

3. Contenido de los instrumentos

9. Los objetivos de estos dos instrumentos se exponen claramente en sus respectivos preámbulos. Teniendo en cuenta los cambios producidos en los procedimientos de manipulación de cargas, las ventajas sociales y económicas que, probablemente, proporcionarán al país interesado, las repercusiones sobre la organización del trabajo en los puertos, y teniendo también en cuenta que las ventajas de estos nuevos métodos de manipulación deberían beneficiar especialmente a los trabajadores, los dos instrumentos exhortan a la adopción de disposiciones favorables a la regularización del empleo y a la estabilización de los ingresos o de otras medidas relativas a las condiciones de vida y de trabajo de los interesados, o a la seguridad e higiene del trabajo portuario. Los dos instrumentos se aplican a «las personas que se dedican al trabajo portuario de manera regular y que obtienen de este trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales». Reconocen la diversidad de situaciones y de competencias dependiendo del país y del puerto y de esta forma dejan a la legislación y la práctica nacionales la designación de las personas y actividades que entran en la definición de trabajadores portuarios y de trabajo portuario. Para facilitar la definición, las disposiciones prevén las consultas con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores (*artículo 1 del Convenio; párrafos 1 y 2 de la Recomendación*).

10. Según los principios generales contenidos en el Convenio, debe ser la política nacional la que inste a todas las partes interesadas a asegurar a los trabajadores portuarios, en la medida de lo posible, el empleo permanente o regular, así como de unos períodos mínimos de empleo o ingresos mínimos, teniendo en cuenta la situación económica y social del país y del puerto de que se trate (*artículo 2*). A este efecto, deberán establecerse y llevarse registros y los trabajadores portuarios registrados manifestarán que están disponibles para el trabajo en la forma que determinen la legislación o la práctica nacionales (*artículo 3*). Estos registros deberán revisarse periódicamente a fin de poder responder a las necesidades del puerto, y toda reducción del número de inscritos deberá estar acompañada de las medidas necesarias para evitar que repercuta sobre los trabajadores o para minimizar sus efectos (*artículo 4*). A fin de obtener los máximos beneficios sociales de los nuevos métodos de manipulación, la política nacional deberá fomentar la cooperación de las organizaciones

⁸ El Convenio fue adoptado por 338 votos a favor, 24 abstenciones y ningún voto en contra. La Recomendación fue adoptada por 328 votos a favor, 16 abstenciones y ningún voto en contra. CIT, 58.^a reunión, 1973, *Actas de las sesiones*, págs. 720, 723-726.

representativas de empleadores y de trabajadores, para aumentar el rendimiento del trabajo portuario con la participación, cuando proceda, de las autoridades competentes (*artículo 5*). Los Miembros deberán asegurarse de que los trabajadores portuarios están cubiertos por disposiciones adecuadas en materia de seguridad, higiene, bienestar y formación profesional (*artículo 6*). Por último, las disposiciones del Convenio deberán ser aplicadas por la legislación salvo en la medida en que se apliquen por contratos colectivos, laudos arbitrales o por cualquier otro medio que esté conforme con la práctica nacional (*artículo 7*).

11. Los principios generales que contiene el Convenio figuran también en las disposiciones de la Recomendación que contiene puntos mucho más detallados en todos los aspectos. El preámbulo de la Recomendación pone especialmente el acento en la mejora durable de la situación de los trabajadores portuarios frente a los cambios de los métodos de manipulación. Un mecanismo paritario profesional está llamado a examinar las repercusiones inmediatas y futuras que pueden tener estos nuevos métodos de manipulación sobre la mano de obra (*párrafos 3 a 6*). El empleo permanente o regular de los trabajadores portuarios debería estar asegurado por disposiciones detalladas relativas al establecimiento de registros (*párrafos 11 a 16*), la adaptación del número de trabajadores de estos registros (*párrafos 17 a 19*), o incluso la afectación de la mano de obra en los casos en los que los trabajadores portuarios no tienen un empleo permanente o regular con un empleador determinado (*párrafos 20 a 22*). La Recomendación también reconoce la importancia de los mecanismos mixtos de consultas, no sólo para regular las cuestiones corrientes de las condiciones de trabajo, sino sobre todo para los acuerdos globales que comprendan el conjunto de medidas sociales requeridas para hacer frente a las consecuencias de los nuevos métodos de manipulación de cargas (*párrafos 23 a 27*). Para mejorar la eficacia de los puertos, garantizando el pleno efecto de los nuevos métodos de manipulación, deberían realizarse acuerdos entre los empleadores y los trabajadores, con la participación de representantes gubernamentales, sobre la utilización de los conocimientos científicos y técnicos que afectan al medio de trabajo; estos acuerdos deberían prever, por ejemplo, una flexibilidad cada vez mayor en la afectación de la mano de obra, las cuadrillas de trabajadores o incluso el trabajo por turnos (*párrafos 28 a 30*). Además, estas disposiciones están previstas para mejorar no sólo las condiciones de trabajo, sino también las condiciones de vida de los trabajadores portuarios. Estas disposiciones tratan de la seguridad, la higiene, el bienestar y la formación profesional, la duración del trabajo, el descanso semanal, las vacaciones pagadas y el trabajo por turnos (*párrafos 31 a 35*). Por último, se prevé aplicar las disposiciones apropiadas a los trabajadores ocasionales o temporeros de conformidad con la legislación o la práctica nacionales (*párrafo 36*).

12. De todo lo que hemos dicho se deriva que el Convenio núm. 137 y la Recomendación núm. 145 han sido concebidos para establecer unas normas mínimas de protección social aplicable al conjunto del país, cualquiera que sea su grado de desarrollo, su estructura económica y su infraestructura social. Es

importante tener en mente que estos instrumentos tienen en su base la preocupación de proporcionar a los Estados Miembros una gran flexibilidad.

4. La evolución continua de la industria portuaria

13. Desde que en 1973 se adoptaron el Convenio y la Recomendación, el ambiente económico y social en el que se inscriben estos instrumentos ha cambiado mucho. La primera gran evolución ha sido la generalización de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos del mundo, y en particular los sistemas de unidades de carga. Estos sistemas no sólo han revolucionado la organización de la industria portuaria de la mayor parte de los países, sino que, de forma general, los transportes internacionales de mercancías. A título de ejemplo, la contenerización — método de manipulación originariamente sólo técnico — ha tenido una incidencia determinante en la concepción del tamaño de los buques, en el acondicionamiento, el equipamiento, las instalaciones, las operaciones y el empleo en los puertos, así como en las calificaciones de la mano de obra. Para los armadores, el sistema representa muchas ventajas importantes con respecto a los métodos clásicos de manipulación. Disminuyen los riesgos de dañar la carga lo que conlleva una reducción de las demandas y del coste de los seguros. Sin embargo, la principal ventaja de la contenerización es la disminución del tiempo que los buques pasan en el puerto y de los costos de la mano de obra asociados. Debido a la mayor fiabilidad y mayor precisión de las operaciones de manipulación de cargas, los buques han podido reducir a algunas horas o a algunos días el tiempo que pasan en el puerto. La reducción del tiempo pasado en el puerto y el aumento consecutivo del tiempo pasado en el mar — tiempo generador de ingresos — han dado como resultado el reemplazo de los antiguos buques de carga polivalentes por rápidos portacontenedores mucho más grandes. Estos últimos, cuyas dimensiones no cesan de crecer, pueden beneficiarse de las economías de escala que se posibilitan.

14. Las nuevas técnicas de manipulación de mercancías han tenido profundas repercusiones sobre el trabajo en los puertos. Las importantes inversiones que requiere el montaje de líneas regulares y la necesidad de utilizar al máximo los medios disponibles han acrecentado las presiones ejercidas sobre los puertos para que mejoren su eficacia operacional. Al esforzarse por adaptarse a la nueva situación, la industria portuaria también se ha convertido en un sector de una mayor intensidad de capital que exige inversiones masivas en las infraestructuras de manipulación y en la formación — o la reconversión — del personal portuario. De esta forma, una de las características de la modernización de los equipamientos portuarios es el haber sustituido la mano de obra por el capital, lo que ha conllevado importantes reducciones del número de trabajadores, de forma paralela a substanciales aumentos de la productividad del trabajo. La mayor precisión del calendario de los movimientos de los buques

permite prever de forma mucho más fácil la cantidad de trabajadores que se necesitan. Hasta cierto punto, esto hace que sea mucho menos necesario el recurrir a la mano de obra ocasional y ha permitido la inscripción progresiva de los trabajadores portuarios. En ciertos aspectos, el registro también se ha vuelto necesario debido a que los trabajadores portuarios deben haber seguido una formación y poseer una experiencia adecuada para ser capaces de utilizar en buenas condiciones de seguridad y de eficacia un equipo cada vez más costoso. El registro de los trabajadores portuarios, el mantenimiento de su empleo y la estabilidad de sus ingresos son otros tantos hechos nuevos que han contribuido a la mejora de las condiciones de trabajo en los puertos y a la elevación del nivel socioeconómico en este sector.

15. Mientras que los países industrializados del Atlántico Norte o del Océano Pacífico, en donde se efectúa la mayor parte del transporte de mercancías, han considerado rentable invertir en las modernas técnicas de manipulación de cargas, muchos países en desarrollo han dudado, por diversas razones, en recurrir a estas técnicas tan costosas. En muchos casos les faltaban los recursos financieros. La importancia del capital que requieren los transportes marítimos regulares y los acuerdos de explotación entre los armadores que se han impuesto en el sector en forma de consorcios y formas análogas de cooperación con toda seguridad han obstaculizado los proyectos de numerosos países en desarrollo que pretendían tomar parte más activa en estos transportes regulares. Muchos países en desarrollo son perfectamente conscientes de que la eficacia de sus puertos tiene mucha importancia en la medida en que ésta debe facilitar el comercio internacional y desempeñar un papel decisivo en el desarrollo de su economía. El aumento del volumen, la sofisticación y la intensidad de capital que caracterizan el tráfico de las grandes líneas marítimas han conducido a conservar sólo unos pocos puertos de trasbordo y de plataformas de distribución. Los puertos de trasbordo — todos situados en los países industrializados en un corredor de navegación este-oeste — se han convertido en los centros neurálgicos de la navegación internacional. Ciertos países en desarrollo han comenzado a transformar sus puertos en centros de distribución. Pero la competencia con otros puertos regionales que tienen las mismas ambiciones es fuerte.

16. Actualmente, la situación internacional del transporte marítimo y de la industria portuaria se caracteriza por la creación de cadenas integradas a escala mundial y por las fusiones y alianzas entre los que se ocupan del transporte marítimo. El progreso técnico ha dado como resultado la fabricación de buques de gran tamaño que operan en un número cada vez más reducido de puertos. Hay empresas que operan en oligopolios a través de alianzas globales⁹. Todos estos cambios tecnológicos y económicos contribuyen a modificar radicalmente el

⁹ Tomando como ejemplo la fusión *Maersk-Sealand*.

ambiente portuario. Organizando sus servicios en puertos principales y puertos secundarios, los armadores han constituido redes de puertos. Algunos para mejorar la productividad de las operaciones crean una red de terminales dedicadas¹⁰. No obstante, los espacios portuarios consagrados, como los del norte de Europa dan menos pie a las estrategias de los armadores o de los operadores portuarios que los puertos que «están despegando» de los países en desarrollo, que son un terreno privilegiado para el desarrollo de puertos especializados, capaces de responder a las necesidades de un operador o de un armador en particular. Por lo tanto, las inversiones obedecen a una doble lógica. Por una parte, los armadores racionalizan sus servicios en los puertos principales y los puertos secundarios. Por otra parte, asistimos a la constitución de grupos internacionales de manipulación, integrados en el seno de operadores globales de terminales¹¹.

17. Los operadores portuarios se han convertido en actores mundiales a semejanza de las agrupaciones de armadores, implantados en varios países a la vez a través de inversiones directas, alianzas, o actividades de asistencia técnica. Los puertos son elementos activos en la organización de la red de transporte internacional. A semejanza de *Singapur*, que actualmente es el primer puerto mundial en términos de transporte de mercancías, los grandes operadores de terminales y ciertos puertos formulan actualmente estrategias de desarrollo internacional. De esta forma, la tendencia está caracterizada por el intento de ganar partes del mercado en lugar de una política de mantenimiento de las posiciones alcanzadas. Y los puertos pequeños, encasillados cada vez más en el papel de puertos de distribución, tienen que buscar socios estratégicos para entrar en o formar alianzas regionales y globales y de esta forma no estar aislados. Ciertos operadores de terminales no dudan en pensar en los tiempos que se avecinan en los que los puertos o los operadores de terminales portuarias podrán negociar contratos de servicios «*globales*» con los armadores que deberán privilegiar, en las escalas, las plataformas portuarias de un solo operador implantado en diferentes partes del mundo. A partir de ahora, las estrategias de desarrollo de los puertos se dividen en dos partes: una internacionalización de las actividades como se ha indicado arriba, y una diversificación de las profesiones conectadas con la manipulación. En efecto, todos los operadores marítimos, a escala diferente, se diversifican en actividades anexas que aportan un complemento de remuneración o que son complementarias en el plano operacional. De esta forma, los armadores desarrollan actividades de tránsito junto con su ocupación principal de transportadores. A veces crean sus propias

¹⁰ Esta estrategia es seguida, por ejemplo, por *Maersk-Sealand*, en las rutas este-oeste o por la flota naviera *MSC* en las rutas norte-sur.

¹¹ Por ejemplo, a través de sus diversas participaciones, *Hutchinson Port Holdings* (17 terminales en el mundo en 1999) pasó de 4 millones de TEUS manipulados en 1991 a cerca de 14 millones en 1999, cerca del 10 por ciento del tráfico mundial de contenedores.

terminales portuarias¹². La diversificación de los manipuladores se opera sobre los servicios logísticos. Por otra parte, existe una tendencia a suprimir los intermediarios entre los expedidores y los armadores debido a que los expedidores desean, cada vez más, tener un único interlocutor capaz de ofrecer un conjunto de servicios logísticos. Los operadores de manipulación, habiendo tomado conciencia de su ventaja como lugar principal de contacto entre las diferentes formas de transporte, explotan esta ventaja diversificando sus actividades a lo largo de toda la cadena de transporte¹³.

18. Es incontestable que todos estos cambios profundos no podían dejar de repercutir tanto sobre las tendencias del empleo en el sector como sobre las condiciones individuales de trabajo.

5. Los instrumentos sobre el trabajo en los puertos y el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas

19. Como consecuencia de los debates sobre la política normativa que tuvieron lugar durante la 82.ª reunión de la CIT (1994) — durante la celebración del 75.º aniversario de la OIT — el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo aprobó, en su 262.ª reunión (marzo-abril de 1995), la creación de un Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas en el seno de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS). Este Grupo de Trabajo tiene, entre otros, el mandato de evaluar las necesidades actuales de revisión, examinar los criterios a utilizar para la revisión de normas y analizar las dificultades e insuficiencias del sistema normativo a fin de proponer medidas prácticas eficaces para remediar la situación. El Grupo de Trabajo ha procedido al examen caso por caso de los convenios y recomendaciones y ha formulado algunas recomendaciones que han sido aprobadas por unanimidad por la Comisión LILS y el Consejo de Administración. Sus trabajos han conducido, hasta ahora, a decisiones del Consejo de Administración para 181 convenios y 191 recomendaciones y la Oficina ha invitado a los Estados Miembros a tomar toda una serie de medidas¹⁴.

20. Para la quinta reunión del Grupo de Trabajo (noviembre de 1997), la Oficina preparó un documento en el que 21 convenios, y especialmente el Convenio núm. 137, fueron examinados con miras a decidir sus necesidades actuales de revisión¹⁵. En esta ocasión, la Oficina llamó la atención sobre el

¹² Por ejemplo: *Maersk* con su plataforma portuaria de Algeciras (*España*) o *Contship* con la terminal *Gioiao Tauro*.

¹³ Institut supérieur d'économie maritime (ISEMAR): *Les ports de la quatrième génération, note de synthèse n° 1*, octubre de 1997.

¹⁴ Véase documento GB.282/LILS/WP/PRS/1.

¹⁵ Documento GB.270/LILS/WP/PRS/2, págs. 23-25.

hecho de que el Convenio núm. 137 ha sido catalogado entre los instrumentos que los Grupos de Trabajo Ventejol de 1979 y 1987 tienen que promover de forma prioritaria¹⁶. No obstante, también ha sido objeto de debates que se desarrollaron durante las dos reuniones tripartitas organizadas por la Oficina en 1995 y 1996¹⁷ sobre los problemas sociales y laborales provocados por los ajustes estructurales en la industria portuaria como consecuencia del desarrollo de nuevos métodos de manipulación de cargas y otras evoluciones económicas de naturaleza general. Durante la reunión de 1996 se expresaron opiniones muy divididas sobre la pertinencia del Convenio. Los representantes de los trabajadores han mantenido con fuerza la idea de la necesidad de promover la ratificación del Convenio, mientras que los representantes de los empleadores han mantenido que «el Convenio núm. 137 se ha quedado obsoleto, porque no responde a las necesidades actuales del sector portuario...»¹⁸. Finalmente la reunión adoptó una resolución que sólo se refería al Convenio para pedir a la Oficina que elaborase, lo antes posible, un estudio sobre las dificultades que deben enfrentar los Estados Miembros para ratificarlo y aplicarlo. En estas circunstancias, el Consejo de Administración aprobó la proposición del Grupo de Trabajo de mantener el *statu quo* respecto al Convenio y de pedir a la Comisión de Expertos que lleve a cabo un Estudio general sobre su aplicación¹⁹.

6. Situación en materia de ratificaciones

21. El Convenio entró en vigor el 24 de julio de 1975. Al 7 de diciembre de 2001, 22 Miembros lo habían ratificado. El anexo II da detalles sobre las ratificaciones por los Estados Miembros y las declaraciones de aplicación a territorios no metropolitanos. El Convenio no ha sido objeto de ninguna denuncia.

¹⁶ Véase sobre este tema: Informe final del *Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo*, *Boletín Oficial*, número especial, serie A, vol. LXII, 1979; e Informe del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo, *Boletín Oficial*, número especial, serie A, vol. LXX, 1987.

¹⁷ Seminario tripartito de la OIT sobre las repercusiones sociales y laborales del ajuste estructural en la industria portuaria de determinados países de Asia y el Pacífico, Pattaya (*Tailandia*), 1995, y Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996.

¹⁸ Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996, *Nota sobre las labores*, documento TMPI/1996/10, párrafos 31-32.

¹⁹ Documento GB.270/LILS/3 (Rev.1), párrafos 86-90.

7. Informaciones disponibles

22. Para el presente Estudio, la Comisión ha dispuesto de la información de las memorias comunicadas por 92 Estados Miembros en aplicación de las disposiciones del artículo 19 de la Constitución²⁰. También ha utilizado, según su práctica habitual, las informaciones contenidas en las memorias presentadas en virtud de los artículos 22 y 35 de la Constitución y ha tomado debidamente en consideración las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Comisión desea hacer hincapié en la calidad de muchas de las memorias recibidas. No obstante, lamenta no haber recibido siempre informaciones adecuadas o suficientes sobre la aplicación en la práctica de ciertas disposiciones de los instrumentos considerados. Por lo tanto, la Comisión se ha esforzado, siguiendo su práctica habitual, en completar las informaciones recibidas a través de búsquedas en la legislación, los documentos oficiales y otras fuentes oficiales disponibles. La Comisión señala asimismo que ciertos Estados Miembros sólo han indicado en sus memorias que no pueden dar efecto a ninguna de las disposiciones de los instrumentos considerados debido a su situación geográfica²¹. Sobre un punto concreto la Comisión señala que el formulario de memoria aprobado por el Consejo de Administración y enviado a los Estados Miembros incluía una cuestión relativa a las medidas específicas tomadas respecto a las trabajadoras portuarias. No obstante la Comisión hace hincapié en que en las memorias no se ha proporcionado ninguna información pertinente a este respecto. Por último, la Comisión lamenta que sólo 15 organizaciones de trabajadores y de empleadores hayan aprovechado la ocasión ofrecida por el artículo 23 de la Constitución de la OIT para expresar su punto de vista sobre un tema que ha provocado prolongados debates y que por primera vez ha sido objeto de un Estudio general²².

²⁰ Un cuadro recapitulativo de las memorias recibidas figura en el anexo III.

²¹ *Burkina Faso, Etiopía, Lesotho, Luxemburgo y San Marino.*

²² *Barbados:* Confederación de Empleadores de Barbados (BEC). *Canadá:* Congreso del Trabajo del Canadá (CLC); Consejo de Empleadores del Canadá (CEC). *República Checa:* Confederación Checo-Morava de Sindicatos (CM KOS). *República de Corea:* Federación Coreana de Empleadores (KEF). *Egipto:* Federación de Industrias de Egipto. *Eslovenia:* Confederación de los nuevos sindicatos de Eslovenia. *India:* Sindicato de los trabajadores portuarios y de la construcción del Puerto de Paradip. *Japón:* Confederación de Sindicatos Japoneses (JTUC-RENGO). *Nueva Zelandia:* Consejo de Sindicatos de Nueva Zelandia (NZCTU). *Países Bajos:* Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV). *Portugal:* Confederación de la Industria Portuguesa (CIP); Unión General de Trabajadores (UGT). *Turquía:* Confederación de Sindicatos Turcos (TÜRK IS); Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TISK).

8. Plan del Estudio

23. En el primer capítulo, la Comisión expone los cambios técnicos y económicos acaecidos en el sector portuario y las repercusiones institucionales y sociales. En el segundo capítulo, examina los mecanismos empleados por los Estados Miembros para aplicar las disposiciones de los instrumentos considerados. El tercer capítulo trata de las dificultades de aplicación de los instrumentos y de las perspectivas de ratificación del Convenio. Para terminar, la Comisión formulará algunas observaciones finales como conclusión a su Estudio.

24. De conformidad con su práctica, la Comisión hace referencia en el texto a las situaciones nacionales a través de las notas a pie de página. Dado el elevado número de países cubiertos por el Estudio, estas notas, que pretenden aclarar el alcance así como las disposiciones de los instrumentos considerados, sólo tratan los ejemplos más representativos sin pretender abarcar todos los casos posibles.

CAPÍTULO I

CONTEXTO: CAMBIOS EN LAS ACTIVIDADES PORTUARIAS Y EMPLEO DE LOS TRABAJADORES PORTUARIOS

25. La Comisión examinará ampliamente en el Estudio las principales reformas contemporáneas en el sector marítimo y portuario, para comprender los cambios y dar cuenta del impacto de los mismos sobre el empleo y el trabajo de los trabajadores portuarios, y posteriormente hará un análisis comparativo de las leyes y de las prácticas de los Estados en los capítulos siguientes.

26. En un folleto informativo del departamento de asuntos internacionales de la antigua autoridad portuaria de *Singapur (Port of Singapore Authority, PSA)*, que dicha autoridad publicó antes de su transformación en sociedad comercial el 1.º de octubre de 1997 (*PSA Corporation Limited*), se expresaba su voluntad de ser operador y propietario de las terminales portuarias y de los servicios logísticos conectados a escala internacional. Buscaba la colaboración global para las inversiones, las actividades de gestión o de asesoramiento en los puertos. Y pretendía crear varias redes de plataformas y de líneas a través del mundo, estrechamente ligadas a la gran red logística mundial, y que procuraran servicios de gran calidad. La *PSA Corporation Limited* presta todos los servicios logísticos de una terminal portuaria y sus funciones de reglamentación han sido transferidas a una autoridad marítima y portuaria (MPA). Actualmente, el objetivo de las grandes compañías marítimas portuarias sigue siendo crear redes de plataformas y de líneas integradas a escala mundial. Este objetivo implica desarrollar actividades comerciales en los puertos e ilustra muy bien los cambios extraordinarios que se producen en este sector.

Sección I. Tipología de la organización de los puertos

27. Con miras a la claridad de lo que se va a exponer, empezaremos precisando el marco en el que tiene lugar la organización y la gestión de los puertos¹, recordando que llegado el caso habrá que adaptar a las condiciones nacionales o locales las categorías que vamos a establecer.

¹ Véase especialmente la obra del ISEMAR: *Synthèse sur le transport maritime – 1997/1998 – les typologies: un outil d’analyse des ports*.

28. Ante todo un puerto puede ser definido o caracterizado siguiendo diversos criterios. Es tanto una frontera como un nexo de unión entre dos mundos, acuáticos y terrestres, totalmente diferentes físicamente y que poseen a menudo leyes, usos y costumbres específicos. El mundo marítimo y fluvial constituye la esencia misma de la internacionalidad de los intercambios, el mundo terrestre está marcado por los caracteres particulares de las leyes de cada uno de los Estados. Técnicamente, el puerto puede ser un lugar de intensa actividad comercial, de descanso y de seguridad para los buques²; un refugio natural o habilitado en el cual un buque puede cargar o descargar su carga. El puerto es asimismo un lugar acondicionado para asegurar una conexión entre las vías de transporte marítimo o fluvial y las vías terrestres o aéreas³.

29. En el mundo hay más de dos mil puertos⁴, desde el muelle en el que se manipulan como máximo algunos centenares de toneladas por año hasta el gran puerto internacional, verdadera plataforma multimodal que concentra todos los servicios logísticos — desde el almacenamiento hasta la gestión integral de la cadena de aprovisionamiento, en el cual pueden transitar hasta 300.000 toneladas por año. Por el contrario, parece muy difícil obtener cifras sobre el número de trabajadores portuarios en un país o en el mundo. Muy pocos países han proporcionado en sus memorias una estimación sobre el número de trabajadores portuarios en los puertos nacionales⁵. Hay diversos factores que pueden explicar esta ausencia de cifras, especialmente la diversidad de métodos de definición de los trabajadores portuarios que pueden variar de un país o de un puerto a otro, pero asimismo la existencia o no de un sistema de registro o el realizar o no estadísticas.

30. La diversidad de modelos de gestión y de organización de los puertos se articula ante todo alrededor de la repartición de las funciones entre los diferentes participantes en la comunidad portuaria.

- La autoridad portuaria ejerce un poder que le es otorgado por la autoridad pública y asume un mínimo de responsabilidad en los temas náuticos, de seguridad y de policía. No obstante, las competencias de la autoridad portuaria a menudo superan estas simples funciones de regalía para llegar a hacerse cargo de la infraestructura (construcción y mantenimiento) del puerto y a veces de actividades comerciales, por ejemplo de manipulación.

² G. Maffait: *Notions d'exploitation des ports maritimes de commerce*, OIT, 1970.

³ Véase a este respecto el discurso de R.L.M. Vleugels, Jefe de los servicios de explotación del puerto de Amberes, en la 6.ª Conferencia de la *Asociación Internacional de Puertos (I.A.P.H.)*, Melbourne, 1969.

⁴ Fuente: véase el sitio Internet del Banco Mundial: página de portada sobre los puertos y la logística.

⁵ *Brasil, Finlandia, Francia y Malta.*

De hecho, asegura tanto una función de regulación como de coordinación de las actividades portuarias.

- La empresa portuaria es un eslabón en la cadena de servicios portuarios. Ejerce una actividad comercial en el ámbito portuario y ofrece servicios para los buques y para las mercancías. Las empresas portuarias tienen diferentes estatus (empresas de capital público o privado, cooperativas, asociaciones, etc.). Trabajan en un marco competitivo o protegido (por ejemplo, por un monopolio).
- Todos los operadores portuarios asociados por el interés común del puerto forman la comunidad portuaria. Esta comunidad es un interlocutor privilegiado de la autoridad portuaria y a menudo constituye un instrumento de cohesión entre partes que a veces tienen objetivos divergentes.
- La aglomeración portuaria es un conjunto todavía más amplio que incluye a la comunidad portuaria, el tejido de empresas en torno al puerto y las instituciones locales asociadas a la vida económica del puerto. La aglomeración portuaria constituye sobre todo un conjunto económico indispensable para el puerto.

31. La actividad del puerto se organiza en primer lugar en torno a la autoridad portuaria que tiene la responsabilidad de activar el puerto y promover su desarrollo. Se pueden considerar los siguientes modelos de organización: en primer lugar, el llamado **puerto operador** (*operating port*) en el que la autoridad portuaria es la propietaria de todo el puerto (ámbito, infraestructura y equipamiento) que explota en parte o en su totalidad. La autoridad portuaria ofrece servicios de manipulación, ya sea poniendo a disposición de los clientes del puerto su propio personal, u organizando el empleo de personal organizado en cuadrillas. En segundo lugar, el puerto llamado **puerto útil** (*tool port*) en el que la autoridad portuaria es propietaria de las infraestructuras y de los útiles de manipulación o de almacenamiento, de las cuales confía la explotación a empresas, como una concesión a largo plazo o de forma temporal a través de un contrato de alquiler. Los útiles generalmente sólo se prestan para la utilización. Por último, en tercer lugar, el puerto llamado **puerto en alquiler** (*landlord port*) en el que la autoridad portuaria es propietaria de la zona alquilada y de las infraestructuras. Es responsable de la valorización de la zona frente a las autoridades portuarias a las cuales confía el equipamiento y la explotación comercial. No obstante, define las reglas de competencia entre los operadores. Aunque, de manera general, los puertos son administrados según un modelo dominante, existen variantes.

- En la gestión pública, la naturaleza de la institución propietaria de los puertos públicos puede variar desde una institución nacional hasta instituciones locales. En el marco de una gestión pública centralizada, las decisiones de invertir y las decisiones comerciales son validadas por una autoridad central de tutela. En el marco de una gestión pública

descentralizada, la autoridad tutelar define una política portuaria global a escala nacional, pero prevé la participación de los puertos en el plano local o regional.

- En la gestión privada, el puerto privado es propiedad mayoritaria de capitales privados. Generalmente estos puertos son propiedad de inversores individuales, de *holdings* o corporaciones.
- La gestión comercial se sitúa entre las dos formas precedentes de gestión. Esta da prioridad a un enfoque pragmático a fin de formular el modo de organización y de gestión más apropiado para responder a las necesidades del mercado. Se apoya en la asociación del sector público y del sector privado. Esta asociación puede tomar múltiples formas, de las más flexibles a las más formales. Las más importantes son el contrato de gestión, el alquiler de los terrenos o de los útiles y el contrato de concesión.

32. Las necesidades del capital que hace falta para comprar equipamientos costosos, la emergencia del concepto actual de operador único — que incluye la explotación del equipamiento y los servicios de manipulación de cargas o gestión de los puertos — y la reciente creación de grandes operadores son elementos que favorecen el modelo llamado «puerto en alquiler» caracterizado por una clara tendencia hacia una mayor participación del sector privado en la gestión del puerto. En 1999, más de un centenar de puertos en el mundo habían sido objeto de un contrato de concesión entre los poderes públicos e inversores privados⁶. Esta tendencia podría acentuarse. Las diferentes actividades en las cuales podría preverse la participación del sector privado son las siguientes: la función reguladora del puerto, la propiedad del puerto y el hacerse cargo de las operaciones. Resulta posible determinar el grado de privatización de un puerto considerando la presencia del sector privado en estas tres actividades. Un **puerto público** es aquel en el que no hay ninguna intervención del sector privado. Los ejemplos de puertos públicos se encuentran actualmente — entre otros — en *Israel*, en *India* y en ciertos puertos de *Africa (Kenya y Sudáfrica)*. De forma general, cuando un Estado procede a la privatización parcial de un puerto, el primer elemento que se transfiere al sector privado son las operaciones portuarias. La función reguladora y la propiedad del puerto siguen siendo de la autoridad pública. Prácticamente la totalidad de los puertos de América del Norte y de Europa y, en 1999, casi el 90 por ciento de los cien puertos de contenedores más grandes del mundo son administrados según este sistema⁷. *Uruguay* es un ejemplo de la **coexistencia de los puertos públicos y privados**. Cada vez más países ven que los puertos administrados por una institución

⁶ Fuente: véase el sitio Internet del Banco Mundial: página de portada sobre los puertos y la logística.

⁷ Véase Alfred Baird: *Privatization Defined. Is it the Universal Panacea?*, Napier University, junio de 1999.

pública y los puertos en los que las operaciones portuarias han sido concedidas a operadores privados coexisten. Los ejemplos de **puertos privados** en donde el sector privado tiene el puerto en alquiler y controla las operaciones se encuentran sobre todo en el *Reino Unido* (*Tilbury, Felixtowe, Harwich, etc.*). Por último, sólo en el *Reino Unido* (*Southampton, Liverpool, Thamesport, etc.*) y en *Chile* encontramos puertos en los que las tres actividades — reglamentación, propiedad y operaciones — están bajo la responsabilidad del sector privado.

Sección II. Reformas portuarias

33. La Comisión de Industrias Mecánicas de la OIT ha reconocido desde 1963 que a largo plazo, las transformaciones tecnológicas aportan muchas ventajas. Estas ventajas comprenden el aumento de la productividad, que se debe especialmente a la utilización más eficaz del conjunto de los recursos, un nivel de vida más alto y el aumento del desarrollo económico. Desde esta perspectiva, el progreso tecnológico debería ser considerado inevitable, necesario y deseable, y recibir el apoyo de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores⁸. Por otro lado la Comisión de Transportes Interiores ha indicado que resulta oportuno aceptar los nuevos equipamientos mecánicos, tanto si están destinados a ser utilizados dentro del buque o en los muelles, o los nuevos métodos de trabajo, cuando estas innovaciones son eficaces, económicas y seguras⁹. Esta parte del Estudio tratará de los cambios significativos que han ocurrido en las técnicas de manipulación portuaria y de su impacto en el desarrollo del transporte marítimo.

A. Evoluciones contemporáneas

34. Desde hace más de 40 años los métodos de manipulación portuaria han estado sometidos a cambios muy importantes que se han generalizado en los principales puertos del mundo y que inevitablemente se trasladarán a los otros puertos en los próximos años. En las páginas siguientes, la Comisión describirá el método de manipulación cuyo desarrollo ha suscitado, más que los otros métodos, cuestiones respecto al empleo del personal portuario, y particularmente la utilización de contenedores. No obstante, la Comisión evocó el importante papel que desempeñan en el desarrollo de las actividades portuarias los otros

⁸ OIT, Comisión de Industrias Mecánicas, 7.^a reunión: Conclusiones (núm. 55) relativas al progreso técnico y su influencia en la utilización eficaz de la mano de obra y el aumento de los ingresos de los trabajadores en las industrias mecánicas, *Boletín Oficial* (Ginebra, OIT), vol. XLVI, núm. 1, enero de 1963, párrafo 2, pág. 111.

⁹ OIT, Comisión de Transportes Interiores, 6.^a reunión: Resolución (núm. 66) sobre los métodos que permiten mejorar la organización del trabajo y el rendimiento en los puertos, Ginebra, OIT, párrafo 37.

procedimientos de manipulación mencionados en la introducción, la mayor parte de los cuales se utilizan en casi todos los puertos del mundo.

35. Es útil iniciar el examen pasando revista brevemente a las diferentes categorías de mercancías que requieren manipulación en los puertos. En primer lugar, los puertos deben disponer de instalaciones para manipular las **mercancías convencionales**. Este tipo de mercancías comprende, por ejemplo, las frutas y verduras frescas, el acero, los productos forestales, los vehículos, etc. Los equipamientos especiales destinados a este tipo de mercancías son los toboganes, grúas para paletas, almacenes refrigerados, etc. En segundo lugar, los puertos deben disponer de medios de levantamiento y de espacios de depósito para las **cargas unitarias**, y en particular los contenedores. Las mercancías tradicionales y las transportadas en contenedores representan la tercera parte del tráfico total en los puertos del mundo. Por último, los puertos deben disponer, por ejemplo, de grandes grúas portuarias flotantes, de oleoductos, de depósitos de gran capacidad, de almacenes preparados para manipular las mercancías a granel, así como de muelles que ofrezcan un calado suficiente para acoger los buques que transportan mercancías **a granel**. Se entiende por granel, los productos sólidos como el carbón, los minerales de hierro, los cereales, los abonos, etc., y los productos líquidos como los productos petroleros. El transporte a granel constituye casi dos tercios del tráfico mundial en los puertos.

1. Desarrollo de la contenerización

36. Si en las páginas que siguen se trata con prioridad del empleo de los contenedores es debido al interés que despierta este método de transporte y a sus consecuencias de gran envergadura. No hay que olvidar que se trata de una de las formas de empleo de «unidades de carga». Como se ha recordado, existen otros procedimientos, que pueden ser más económicos para los puertos, que, actualmente, no están preparados para recibir contenedores.

37. A menudo se hace referencia a lo que se llama normalmente «la revolución del contenedor». La técnica consiste ante todo en hacer llegar las mercancías a su destino lo más rápidamente posible y con los mínimos costes. El método reduce al mínimo el número de manipulaciones que sufre cada unidad de mercancía. Para conseguirlo, en el puerto de origen las mercancías se introducen en un contenedor estandarizado que se carga sobre un medio de transporte (por carretera o por tren) especialmente preparado para su envío. Este contenedor se iza directamente, a través de una grúa de pórtico o cualquier otro medio, sobre un buque portacontenedores. A través de procedimientos similares a los utilizados en los países de origen, el contenedor se descarga y se entrega a uno o varios consignatarios en el país de destino. Resulta evidente que a través de este sistema de transporte el trabajo de manipulación que debe realizarse en los puertos es efectivamente muy reducido en relación con los métodos clásicos de manipulación, que requerían mucha mano de obra.

38. Para el armador, aparte de las mejoras que esto supone para la seguridad portuaria y la disminución de los riesgos de robo, de daños y reclamaciones sobre la carga, la ventaja principal de la contenerización es la disminución del tiempo que el buque está en el puerto y reducir los costes de manipulación. La sofisticación y el valor creciente de las cargas han exigido una reducción del tiempo de tránsito entre el lugar de origen y el lugar de destino, por medio de la aceleración de la manipulación de la carga a fin de aumentar los volúmenes enviados por los expedidores y reducir al mínimo los importantes gastos de almacenamiento. Esta reducción del tiempo de inmovilización de los buques en el puerto y el aumento consecuente del tiempo pasado en el mar han dado como resultado la sustitución de los antiguos buques de carga polivalentes por rápidos buques portacontenedores mucho más grandes — cuyas dimensiones no cesan de aumentar — que pueden sacar provecho de las economías de escala que se han hecho posibles gracias a la reducción del tiempo pasado en puerto.

39. El desarrollo de la contenerización depende no sólo de la existencia de infraestructuras y de equipamientos en los puertos, sino también de la buena organización de dichos puertos, especialmente en lo que respecta a las operaciones de pago de los derechos de aduana y de control de los documentos. Por lo tanto, resulta indispensable que todos los participantes, los expedidores, las compañías de transporte marítimo, pero sobre todo el conjunto de la comunidad y de las autoridades portuarias, estén convencidos de que las inversiones que se realicen en este sentido valen la pena. Los países industrializados del Atlántico Norte o del Océano Pacífico han considerado que invertir en la contenerización es rentable. La reducción de los costos debido a la mejora del dispositivo logístico y al aumento de la fiabilidad y de la precisión de las operaciones efectuadas en el ámbito de los transportes marítimos regulares, ha permitido a las empresas hacer frente a la imprevisibilidad de los ciclos estacionales y coyunturales. En los países industrializados, numerosos expedidores están dispuestos a soportar los costes iniciales acrecentados asociados a la introducción de la contenerización, los cuales sólo representan una ínfima parte de los beneficios que se esperan de la aceleración de los tiempos de tránsito y de la mayor previsibilidad de los desplazamientos de mercancías.

40. La contenerización se desarrolló en los años sesenta. Pero no se ha impuesto en todas las rutas marítimas a la misma velocidad ni de la misma forma¹⁰. Al principio se impuso masivamente sobre las conexiones más importantes, esencialmente este-oeste, que enlazan entre ellas a los países industrializados, antes de extenderse poco a poco y caso por caso a las relaciones

¹⁰ Véase a este respecto: Antoine Frémont: *Conteneurisation et tiers monde à travers l'exemple de la Compagnie Générale Maritime. 1965-1995*, Les Cahiers Scientifiques du Transport, núm. 34/1998, págs. 31-52.

norte-sur durante los años setenta y ochenta, como consecuencia lógica de lo que había pasado en los grandes ejes este-oeste. Los armadores comprendieron rápidamente que la contenerización no era una simple mutación técnica, sino una verdadera revolución capaz de transformar su profesión a través de la emergencia en un futuro más o menos próximo de un servicio de transporte puerta a puerta y multimodal. Actualmente, el desarrollo de un puerto, dondequiera que se encuentre, pasa necesariamente por el equipamiento de infraestructuras destinadas a la manipulación de los contenedores, debido a que este método de transporte de mercancías se ha impuesto en la industria del transporte marítimo.

2. Impacto de los progresos técnicos sobre las conexiones marítimas

41. La contenerización ha reforzado la internacionalización del espacio marítimo. Frente a los poderosos grupos marítimos de América del Norte que aplicaron muy pronto la contenerización, y también siguiendo su ejemplo, los armadores europeos se han agrupado en el seno de consorcios internacionales. Esta nueva organización del espacio marítimo se impuso con mucha rapidez, después del Atlántico Norte, a los otros dos grandes segmentos transoceánicos este-oeste, el Transpacífico y la conexión Europa-Extremo Oriente. En 1980, América del Norte, Europa, el Extremo Oriente y el Pacífico austral concentraban el 88 por ciento de los contenedores manipulados en el conjunto de los puertos de todo el mundo. No obstante, la contenerización progresa a través de las relaciones norte-sur. La parte de América Central y del Sur, del Medio Oriente y de Africa no cesa de progresar, de un 1,4 por ciento en 1970 a un 12 por ciento en 1980. Un estudio sobre el flujo de contenedores a través del mundo confirma este primer análisis. En 1981, los países desarrollados acaparaban el 64 por ciento de los flujos de contenedores a través del mundo frente a un porcentaje del 84 por ciento en 1975. Al mismo tiempo, la parte de Asia del Sudeste pasó del 4 por ciento al 10 por ciento, los países del Medio Oriente del 2,1 por ciento al 7,7 por ciento y los otros flujos norte-sur del 9,4 por ciento al 17,4 por ciento ¹¹.

42. La contenerización se extiende igualmente en los países en desarrollo. Esta generalización se explica ante todo por las estrategias definidas por los armadores para desarrollar sus conexiones. La rápida creación de consorcios y de puntos funcionales de llegada de contenedores destinados a una zona podía inscribirse en este contexto de rivalidades este-oeste entre grupos de países industrializados deseosos de preservar las posiciones que habían logrado, más que por la lógica propia del desarrollo de las relaciones norte-sur. Esta tendencia

¹¹ Cifras sacadas de las estadísticas establecidas por *Ocean Shipping Consultants* y mencionadas en el artículo «*La conteneurisation aux abords de l'an 2000: montée en puissance des pays en émergence*», *Journal de la Marine Marchande*, 5 de noviembre de 1987, pág. 2545.

no es reciente, a título de ejemplo podemos citar la creación, en septiembre de 1974, del consorcio CAROL (*Caribbean Overseas Line*) por las cuatro principales compañías europeas navegando en el Caribe, que fue motivada por la voluntad de hacer frente a la competencia de las compañías americanas proponiendo un servicio directo de transporte de contenedores entre Europa y el Caribe. El rápido desarrollo de la contenerización en las conexiones norte-sur, responde de hecho a una lógica este-oeste que sobrepasa a los países en desarrollo a los que esto concierne. A partir de los años sesenta, los países en desarrollo, queriendo garantizar su independencia, intentan controlar más las corrientes de su comercio exterior. Encontraron un medio importante de hacerse oír en el seno de la ONU, y en lo marítimo, en el seno de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que en 1974 elaboró un Código de Conducta de la Conferencias Marítimas, cuyos objetivos son tener mejor en cuenta los intereses de los países generadores de tráfico marítimo y favorecer el crecimiento de las flotas de los países en desarrollo. No obstante, la gran mayoría de las flotas de las que se trata en el marco de este Estudio general están fuera del campo de aplicación de este Código. El Código sólo se aplica entre los países que son parte de él, cuyo número es muy reducido. También, muchos países en desarrollo no tienen flota propia debido al alto coste de los buques y de las operaciones.

43. A pesar de la multiplicación de líneas que transportan contenedores en dirección a los países en desarrollo, existen muchos problemas que frenan su expansión. Estos problemas son básicamente de naturaleza económica. La naturaleza de las relaciones comerciales norte-sur impone el recurso a buques de baja capacidad, lo que reduce las economías de escala posibilitadas por la contenerización. A la escasez de los flujos se une el desequilibrio del tráfico entre los países industrializados que exportan productos manufacturados, acabados y con un fuerte valor. Y los países en desarrollo los cuales exportan, cuando las poseen, materias primas o productos en bruto tales como los productos agrícolas que no cubren, ni en volumen ni en valor, las importaciones provenientes de los países industrializados. Este intercambio desigual hipoteca la posible rentabilidad de una eventual línea de buques contenedores. Por último, la debilidad económica de los países en desarrollo se traduce por una falta de equipamiento portuario que produce problemas técnicos poco propicios a la contenerización. La existencia o no de puertos que posean una terminal moderna capaz de acoger a los buques portacontenedores es frecuentemente función de las posibilidades económicas del gobierno. Por lo tanto, ciertos portacontenedores deben dotarse de sus propios métodos de manipulación. Este inconveniente reduce la capacidad de transporte del buque. El conjunto de estos problemas explica los motivos por los que la contenerización con destino a los países en desarrollo sólo se haya aplicado de forma progresiva. Esta no se impuso realmente hasta principios de los años ochenta.

44. La mundialización de los espacios marítimos, sin duda ha estado influenciada por la importancia cada vez mayor que durante los últimos veinte

años han ido adquiriendo los países asiáticos en el comercio mundial ¹². Las relaciones comerciales que Asia mantiene con los Estados Unidos y con Europa han permitido a las flotas japonesas y de los Países de Reciente Industrialización (PRI) representar la mitad de las veinte flotas contenerizadas más importantes del mundo. Actualmente, los puertos asiáticos ocupan una plaza dominante en los movimientos de contenedores de los puertos del mundo. En 1990 su parte se elevaba al 38,4 por ciento. Como resultado, el sudeste de Asia, polarizado por Japón y del que tiran los PRI, se inscribe en las grandes corrientes de intercambios este-oeste. Los años noventa sólo reforzaron las tendencias iniciadas en los años ochenta. Los tres grandes mercados este-oeste representan una parte muy importante para los más grandes transportistas mundiales ya que representan alrededor del 80 por ciento de los flujos mundiales de contenedores. Las conexiones con los países en desarrollo sólo se explotan como conexiones secundarias situadas en la periferia de los grandes ejes este-oeste. Además, los transportistas han desarrollado una oferta globalizada de transporte que pone en relación los tres polos. Por otra parte, se han desarrollado medios informáticos para permitir un mejor seguimiento en todos los puntos de las mercancías o de los contenedores.

45. Se sabe que el transporte de contenedores se concentra en un número restringido de puertos, especialmente en las regiones asiáticas; esta tendencia se confirma desde hace diez años. Se ha establecido una jerarquía entre los puertos mundiales y los puertos regionales, los puertos principales y los puertos secundarios. Las capacidades máximas de los buques portacontenedores han aumentado mucho. Para las compañías marítimas, las escalas de estos buques ya sólo están justificadas si el puerto puede contribuir a la carga o descarga del buque entre un 10 y un 25 por ciento de su capacidad total. Ahora bien, sólo los puertos muy grandes pueden ofrecer esta capacidad y justificar que el buque pase por ellos. De forma paralela a la unión de los armadores en consorcios, las alianzas o las fusiones han conllevado una racionalización de la oferta de servicios, y en consecuencia, de las escalas de los buques. Por último, los armadores deben ofrecer una cobertura mundial de servicios para responder a la demanda de servicios «globales» por parte de los expedidores. Esta cobertura requiere una organización racional de las líneas. Los armadores eligen algunas plataformas portuarias principales conectadas entre ellas a través de «autopistas» marítimas. A la salida de cada una de estas plataformas, una red de líneas secundarias (*feeder*) dispuestas en forma de estrella, asegura la distribución de las mercancías hacia puertos más pequeños. Es el modelo llamado «*hub and spokes*» (un centro y secciones). Aunque se está trasladando mucho tráfico a los grandes puertos, no es menos cierto que la repartición del tráfico, dejando de

¹² ISEMAR: *La concentration du trafic portuaire de conteneurs, note de synthèse n° 2*, noviembre de 1997.

lado los diez primeros puertos mundiales, se hace más equilibrada. Los puertos se benefician de las escalas de líneas «feeder».

46. En este contexto de fuerte competencia, las demandas de las flotas navieras y de los expedidores han conducido a los puertos a una transformación de sus funciones, sus estatutos y sus políticas de desarrollo que se mundializan.

B. Evolución de las funciones portuarias

47. Las estrategias de los puertos han evolucionado con el tiempo. En el pasado, los establecimientos portuarios estaban principalmente dirigidos a las actividades marítimas; otras actividades como por ejemplo el comercio y la logística, eran aseguradas por la comunidad urbana de forma relativamente independiente. Los puertos ofrecían su oferta de servicios tanto a las flotas navieras como a los expedidores. Actualmente, para escapar al riesgo de dependencia de sus socios nacionales o extranjeros, están obligados a desarrollar estrategias de transformación industrial, de comercio y de intercambios internacionales, en estrecha relación con las aglomeraciones portuarias. Naturalmente, esto da como resultado una transformación en la organización del estatuto de los puertos que ganan una cierta autonomía frente a los Estados, pero que estrechan sus ligámenes con los municipios, las regiones y los intereses privados nacionales y extranjeros.

48. Para el armador, la calidad de los servicios portuarios comprende la forma en que se recibe al buque y su carga. Los servicios ofrecidos deben ser diversos, como la reparación naval, el almacenamiento, los servicios de trasbordo y la rapidez de las operaciones aduaneras y de tránsito por la simplificación y la informatización de los procedimientos. La duración de la escala es importante ya que las perspectivas de ganancias para un portacontenedores son más elevadas en el mar que en un puerto. Las líneas evitan los puertos en los que la productividad de las operaciones es débil. Un elemento fundamental de la elección de los puertos por las compañías navieras es su situación geográfica en la red que ellas definen. La extensión del número de buques portacontenedores muy grandes y la generalización del «feeder», les obliga a recentrar sus líneas alrededor de algunos grandes puertos. Estos mismos puertos estarán obligados a tener grandes equipamientos para asegurar las funciones de «hub». En este sentido, los puertos están sometidos a la decisión de las grandes compañías navieras que además ejercen una fuerte presión para hacer bajar los costes de las escalas y mejorar la calidad de los servicios. A menudo se habla de puertos bajo influencia para poner de manifiesto las relaciones entre las flotas navieras y las empresas de manipulación portuaria. Es cierto que las compañías marítimas disponen actualmente de una gran variedad para elegir sus terminales de escala y pueden, decidiendo hacer una escala en un sitio u otro, estabilizar o desestabilizar la actividad de un puerto. No obstante, la repartición de las escalas directas por puerto entre los armadores de una alianza,

junto con el sistema de «*feeder*ing», permite una mayor dispersión de los volúmenes manipulados que aprovechan a un número mayor de operadores de terminales. Por otra parte, las relaciones entre las flotas navieras y los operadores de terminales se establecen cada vez más sobre las bases de un interés mutuo por conducto de las empresas de alto riesgo compartido (*joint-ventures*) que representan una solución aceptable para todos: las compañías marítimas aseguran su escala portuaria, y los manipuladores su lista de clientes. Además, la asociación permite realizar de forma conjunta inversiones cada vez más costosas a fin de adaptar las terminales a las evoluciones técnicas navales, lo que asegura a las compañías marítimas instalaciones adaptadas, y a los manipuladores infraestructuras competitivas. Por último, las compañías navieras han constituido y continúan desarrollando cadenas integradas de transporte. Algunos proponen una solución de transporte integrado que incluya el transporte marítimo, la manipulación, el almacenamiento, el tránsito y transporte terrestre.

49. Desde la perspectiva de los expedidores, la elección de un puerto dependerá de la mercancía que se transporte, de las tarifas, de la localización geográfica del puerto con respecto al origen y destino de las mercancías, de la importancia del tráfico, de la rapidez y fiabilidad de los transportes de servicio, y de la manipulación e incluso de la existencia de una zona franca. Pero la elección del puerto depende cada vez más de su inserción en una cadena de transporte. El expedidor concibe sus operaciones de producción, transporte, almacenamiento, manipulación y entrega a su cliente dentro de una perspectiva de logística integrada.

50. Por lo tanto los puertos ya sólo son excepcionalmente un sitio de salvaguarda. La implantación en las comunidades portuarias de industrias de transformación, para evitar que las mercancías estén paradas, ha desarrollado su función industrial y terciaria. La función industrial atañe tanto a las actividades de exportación como a la construcción y a la reparación de naves, a la fabricación de materiales *off-shore*, a la clasificación, al acondicionamiento y al mantenimiento de productos en tránsito como los automóviles, los productos químicos y petroquímicos. Los establecimientos portuarios también participan en las actividades industriales, especialmente en el interior de las zonas francas en donde reservan condiciones preferenciales a las industrias, o en zonas industriales próximas a los muelles. Las comunidades portuarias que controlan menos que antes los movimientos de las mercancías, buscan retener en la aglomeración las mercancías transformándolas o acondicionándolas para aumentar su valor añadido. No todos los puertos aseguran el conjunto de estos servicios, sino que ven como evolucionan sus funciones. A título de ejemplo, el emplazamiento del puerto de *Amberes (Bélgica)* se extiende sobre más de 14.000 hectáreas y 130 kilómetros de muelles. Pero además de la gran dársena y las infraestructuras de que dispone, el puerto ofrece servicios que aseguran una logística integrada tales como el preensamblaje, el acondicionamiento, la

rotulación, las declaraciones de aduana, la distribución, el seguimiento, la gestión de los depósitos, etc. Un número cada vez mayor de prestadores de servicios operan en los emplazamientos portuarios y esta tendencia debería confirmarse durante los próximos años.

51. Por otro lado, los puertos también se han esforzado por desarrollar sus actividades y constituir sus propias redes internacionales. Los operadores de terminales de contenedores de los grandes puertos mundiales, que disponen de capital, llevan a cabo importantes inversiones y se establecen en el extranjero. Los grandes operadores *globales* de terminales como el asiático *Hutchinson International Port Ltd.* de *Hong-Kong* o el europeo *P&O Ports* se han establecido en varios continentes y se dedican a actividades logísticas e informáticas. Ciertos grandes puertos extienden sus actividades al extranjero (*PSA Corporation Ltd.* de *Singapur*). Los que no pueden hacerlo son inevitablemente dependientes de las estrategias de los otros elementos de la cadena, expedidores, transportistas y también puertos competidores más poderosos.

52. De esta forma, en la creación y la consolidación de las redes marítimas o portuarias, que es muy dinámica, los puertos (*hubs*) y las plataformas terrestres (puertos secos) revisten un carácter particular. En efecto, por una parte debido al descenso de los costes del transporte, y por otra parte debido a la búsqueda del valor añadido durante el tiempo en que las mercancías están paradas gracias a servicios relacionados con la manipulación de contenedores como el transporte, la carga y la descarga, la inspección, la limpieza, etc., estos sitios se convierten en lugares privilegiados para obtener ganancias sobre el conjunto de la cadena de transportes y logística. No obstante, los puertos llamados secundarios no están ausentes de la red portuaria de una naviera que sólo tiene valor debido a la extensión a los puertos secundarios y a los puertos «*feeder*» que le dan toda su dimensión y multiplican sus posibilidades¹³.

53. Los poderes públicos están realmente siempre presentes en toda decisión de desarrollo. Tal como la Comisión mencionó antes, el Estado puede determinar la estrategia del puerto, su gestión y su explotación; también el Estado interviene de una forma más indirecta, por ejemplo coordinando el acondicionamiento del puerto, financiando las inversiones o fijando el marco reglamentario aplicable al puerto. Por último, el Estado conserva su autoridad en materia de seguridad y de policía.

1. Los marcos institucionales

54. La mundialización toma formas particulares en los puertos debido a su anclaje territorial. No obstante, por una parte los armadores organizados en

¹³ ISEMAR: *La concurrence entre armateurs de lignes régulières de conteneurs se gagne à terre, note de synthèse n° 35*, mayo de 2001.

alianza y por otra los principales operadores portuarios, siguiendo las estrategias globales de los otros, imponen esta mundialización. Las estrategias adoptadas, a nivel de la competencia de los puertos o del desarrollo de las redes de terminales, no se traducen en la emergencia de un solo modelo de puerto. Las relaciones entre el sector público y el sector privado, y el papel de la autoridad pública portuaria varían mucho de un país a otro. Asimismo, la reflexión no debe concentrarse sobre el tráfico de contenedores, sector que es muy dinámico, pero que sólo representa el 10 por ciento del tráfico por toneladas en Europa respecto al tráfico petrolero o sólido, que crece de forma moderada, pero que representa respectivamente el 50 por ciento y el 25 por ciento del tráfico europeo total ¹⁴.

55. A principios de los años noventa, la UNCTAD realizó una clasificación de los puertos en función de sus estrategias de desarrollo, de sus políticas comerciales y de su organización. De esta forma se han distinguido tres generaciones de puertos. Los **puertos de primera generación** sirven de conexión entre dos formas de transporte. Los **puertos de segunda generación** son un centro de transporte, de actividades industriales y de comercio. Por último, los **puertos de tercera generación** se convierten en un centro de transporte integrado y una plataforma logística para el comercio internacional. Desde hace varios años, vemos como se define una **cuarta generación de puertos**: los puertos-redes que poseen un conjunto de plataformas logísticas ligadas e integradas. Estos sitios tienen una unidad de gestión, tienen una coherencia de políticas comerciales, una estrategia de implantación y un vínculo de capital, y comparten un sistema informático portuario común ¹⁵.

56. Las necesidades de financiación han llevado a las autoridades portuarias a modificar las formas de administración de los puertos. El recurso a la financiación privada y el desarrollo de la actividad industrial y comercial en las comunidades portuarias ha conducido a reforzar la representación del sector privado en los órganos de decisión de las administraciones portuarias. El cuestionamiento de la función del Estado en los puertos no parece, sin embargo, tratar de sus funciones de lucha contra la contaminación, de policía y de control de los bienes de dominio público. La reestructuración de los puertos tradicionalmente públicos, a menudo pretende introducir ciertas características del sector privado en las operaciones portuarias. A esto se puede llegar de diversas maneras, desde la intensificación de la competencia en la industria portuaria (con o sin modificación del régimen de propiedad o de la legislación) hasta la opción más radical e irreversible de desligarse de los poderes públicos.

57. Hasta ahora, el Estado ha desempeñado una función importante en las instituciones portuarias. Su participación reviste formas diversas, desde la simple

¹⁴ Fuente: Jürgen Dipner: *Les industries maritimes à l'épreuve de la mondialisation*, Coloquio del ISEMAR, Saint-Nazaire, 13 de octubre de 1999.

¹⁵ ISEMAR: *Les ports de la quatrième génération, note de synthèse n° 1*, octubre de 1997.

propiedad del emplazamiento y de la infraestructura de base (puertos del Estado) hasta la provisión de todos los servicios relacionados con las actividades portuarias (puertos de explotación). La participación cada vez más efectiva del sector privado en las operaciones portuarias durante los últimos diez años, ha sido posterior a una larga dominación del sector público desde 1940. Esta transformación ha afectado de igual forma a los países industrializados que a los países en desarrollo. Entre 1990 y 1998, veintiocho países en desarrollo han puesto en marcha cerca de 112 proyectos de desarrollo portuario con financiación del sector privado¹⁶. Los motivos de que los poderes públicos intervengan o no en las actividades económicas varían de un país a otro y pueden deberse a consideraciones a la vez financieras, económicas e ideológicas.

2. El proceso de liberalización del sector público

58. Una reforma de los puertos no implica necesariamente que el sector público se desentienda totalmente de las actividades portuarias; también puede tomar la forma de una renovación del marco institucional vigente. No obstante, en la mayoría de las ocasiones las reformas portuarias tienden a introducir características del sector privado en las operaciones portuarias. Las diferentes formas de ajuste estructural de los puertos a las que se puede recurrir son examinadas a continuación.

a) La desreglamentación

59. La Oficina Internacional del Trabajo ha definido «reglamentación» como un término genérico que designa las reglas institucionales que regulan las economías mixtas, en las cuales el Estado interviene para modificar el mercado con el fin de conseguir ciertos objetivos socialmente deseables¹⁷. Podemos distinguir dos grandes grupos de reglamentación: la reglamentación económica, que define el marco dentro del cual operan las empresas y que a menudo instituye organismos públicos habilitados para autorizar ciertas actividades, y la reglamentación social que delimita el mercado, fija los límites de la competencia e instituye una responsabilidad social para las consecuencias económicas externas creadas por la competencia¹⁸.

60. La desreglamentación en el sector portuario podría ser definida como una limitación o una liquidación de la función, de la participación o de la

¹⁶ Fuente: Base de datos del proyecto Participación Privada en la Infraestructura (PPI), Banco Mundial, en: *Public Policy for the Private Sector*, nota núm. 193, Banco Mundial, septiembre de 1999.

¹⁷ OIT: *Coloquio sobre las consecuencias sociales y laborales de la evolución tecnológica, la desreglamentación y la privatización del transporte*, documento informativo, OIT, Ginebra, 1999.

¹⁸ M. Belzer: *Paying the toll: Economic deregulation of the trucking industry* (Washington, DC, Economic Policy Institute, 1994), pág. 5.

intervención del Estado. Consiste en suprimir las restricciones legales que limitan el acceso del sector privado al mercado de los servicios portuarios y en abrir más el camino a la competencia suprimiendo toda práctica discriminatoria en relación con el sector privado o entre sus actores. La aplicación de la desreglamentación incitará la libre competencia, o más bien la convertirá en obligatoria. No obstante, los poderes públicos conservarán el control general del puerto. La privatización muchas veces es considerada una forma de desreglamentación y no resulta siempre fácil decir dónde termina la desreglamentación y dónde comienza la privatización.

b) *La privatización*

61. El cambio de estatuto de los puertos está ligado a la disminución de la financiación pública y a la ampliación de las funciones industriales y comerciales de los puertos. Pero el puerto sigue siendo un punto clave de la competencia internacional que el Estado no puede ignorar. Actualmente se está desarrollando en el mundo un amplio movimiento de privatización de los servicios portuarios. Este movimiento de privatización ha tenido una fuerte expansión tanto en Europa como en Asia. El rápido desarrollo de los puertos en estas regiones del mundo, el aumento del tamaño de los buques y los cambios tecnológicos requieren grandes inversiones justo cuando las colectividades públicas intentan desligarse de las actividades comerciales. También asistimos a cesiones de activos a grupos privados, a emisiones de títulos, a financiaciones en los países en desarrollo por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Europeo de la Reconstrucción y Desarrollo (BERD), a *joint-ventures* entre autoridades públicas y grupos privados y por último, a la financiación de infraestructuras portuarias por parte de los transportistas que se convierten en propietarios. En otros sitios, las sociedades privadas sólo administran terminales o puertos especializados.

62. La privatización podría definirse en un sentido estricto como la transferencia de la propiedad de bienes del sector público al sector privado. Esta definición retoma la definición propuesta por la Oficina Internacional del Trabajo¹⁹, pero asimismo por la UNCTAD²⁰. No obstante, en el marco de este Estudio, la Comisión extenderá la definición de la privatización a la participación del sector privado en la financiación de los equipamientos e infraestructuras portuarios en la prestación de servicios portuarios y en la gestión

¹⁹ OIT: *Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996, documento TMPI/1996.

²⁰ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatisation of Port Facilities*, Naciones Unidas, 23 de septiembre de 1998, UNCTAD/SDTE/TIB/1.

de los puertos. Son múltiples las razones que pueden motivar el proceso de privatización portuaria. Para muchos gobiernos la privatización de los puertos es un medio esencial para continuar el desarrollo de la economía. Se puede hacer recurso a ella para disminuir la carga financiera que representan las empresas públicas para el presupuesto del Estado o para evitar que el Estado tenga que seguir invirtiendo en el equipamiento de las superestructuras portuarias. El Gobierno también puede desear mejorar la eficacia y la productividad del puerto introduciendo la competencia. En un sentido más amplio, el concepto de privatización se refiere a las políticas que estimulan la participación del sector privado en la provisión de infraestructuras y de servicios públicos. De este modo pueden abolir o modificar el estatuto de monopolio de las empresas del Estado. No obstante, antes de lanzar todo un proceso de privatización, convendría realizar de forma progresiva ajustes estructurales. Los puertos públicos que no consiguen mejoras sensibles tendrán grandes dificultades para funcionar en condiciones en las cuales hay competencia. Un programa de ajuste estructural con un reducido horizonte de planificación corre el riesgo de dejar bruscamente los antiguos puertos públicos en manos de la competencia y de debilitar todavía su posición.

63. La privatización puede realizarse de diferentes maneras cuando se trata de las grandes empresas públicas de manipulación, entre las cuales la forma más utilizada es la cesión de acciones. El Gobierno vende la totalidad o una parte de sus propiedades a inversores privados. El Gobierno puede decidir conservar la mayor parte de las acciones a fin de conservar su influencia sobre las actividades portuarias (*Argentina, Polonia*). Los programas de compra de las empresas por parte de los ejecutivos o los empleados se utilizan algunas veces para vencer la oposición a la privatización y para asociar a los empleados con el futuro de la empresa. Pero las perspectivas de evolución deben ser buenas y la empresa no debe ser demasiado grande (*Polonia, Reino Unido*). En el marco de los proyectos COT (construcción-operación-transferencia), una empresa privada construye una instalación, la explota recibiendo pagos de los usuarios y la restituye a los poderes públicos al final de un período determinado. En este tipo de contrato de concesión, la empresa privada asume sola los riesgos del proyecto (*Pakistán, Sri Lanka*). Por último, a través de la empresa mixta, dos o más empresas privadas o una empresa pública poseen conjuntamente los activos de la empresa portuaria. La forma de participación del sector privado varía de un país a otro, y sólo algunos países han puesto en aplicación un programa completo de privatización (*Chile, Reino Unido*).

Sección III. Repercusiones sociales

64. Hay que felicitarse por los progresos técnicos ocurridos en la industria portuaria debido a las razones económicas examinadas más arriba, pero también habrá que seguir de cerca las repercusiones de estos progresos técnicos, y la

influencia que los cambios introducidos en las formas de gestión de los puertos, de los que hemos hablado anteriormente, han tenido sobre el empleo de los trabajadores. A este propósito la Comisión desea hacer suya la declaración de un experto de las Naciones Unidas según el cual no se pone en duda que los factores que condicionan la rapidez, la calidad y el costo de la manipulación son múltiples, pero es el elemento humano, representado por la mano de obra, el que debe ser considerado como el factor esencial y determinante ²¹.

65. Las profundas modificaciones que han afectado a la manipulación portuaria han repercutido de forma incontestable en las posibilidades y las características del empleo de los trabajadores portuarios. Estos cambios también han modificado las condiciones en las que los trabajos portuarios podían efectuarse. Estos asuntos serán abordados de forma general en los párrafos siguientes y serán objeto de un análisis comparativo de las legislaciones y práctica nacionales en relación con las prescripciones del Convenio núm. 137 y de la Recomendación núm. 145 en el próximo capítulo del Estudio.

A. Tendencias del empleo

66. Las importantes inversiones que requiere la organización de líneas regulares y la necesidad de utilizar al máximo los medios disponibles han hecho aumentar las presiones ejercidas sobre los puertos para que mejoren su eficacia operacional y la productividad de su mano de obra. El análisis de las respuestas al cuestionario de la Oficina Internacional del Trabajo para la preparación del informe sometido a debate durante la reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria (1996), demuestra que durante la primera mitad de los años noventa, el número de trabajadores portuarios se redujo considerablemente. No obstante, estas tendencias no se achacan solamente a la aplicación de los programas de ajuste estructural. A este respecto, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte catalogó en un informe de 1995 ²² cinco factores principales que explican la reducción del empleo en los puertos. Su importancia relativa (escala ascendente de 1 a 5) considerada por los afiliados a la Federación en la región Asia y el Pacífico se establece de la siguiente forma: nuevas técnicas (contenerización): 4,0; nuevos

²¹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión Económica para África: *Etude préliminaire des facteurs qui influencent les taux de fret appliqués aux échanges par voie maritime de l'Afrique et des questions connexes, effectuée conformément à la résolution n°101 (VI) adoptée par la Commission économique pour l'Afrique à sa 112^e séance plénière le 29 février 1964* (documento E/CN.14/TRANS/27), Nueva York, 1965, párrafo 101.

²² Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte: *Reform and structural adjustment in the World's ports: The Future for Labour and the Unions* (Reforma y ajuste estructural en los puertos del mundo: el futuro del empleo y de los sindicatos), Londres, 1995.

métodos de trabajo: 3,9; desreglamentación: 3,6; privatización: 3,1; reducción del volumen de tráfico: 2,0.

67. Nos preguntamos hasta qué punto los programas de ajuste estructural en los puertos pueden conllevar una reducción del empleo, dejando aparte la aplicación de un plan social decidido en virtud de la elección de una empresa privada de manipulación. El esquema tradicional de gestión de un puerto acordaba un sitio preponderante a los poderes públicos siguiendo el ejemplo de los puertos llamados «operadores». La autoridad portuaria era propietaria de todo el puerto, lo explotaba ella misma total o parcialmente ofreciendo especialmente servicios de manipulación. De esta forma ponía a disposición de los clientes del puerto sus propios trabajadores portuarios o un efectivo que estaba registrado. La determinación del estatuto, el emplazamiento y el empleo de los trabajadores portuarios eran competencia única de la autoridad pública. Ahora bien, el Estado puede decidir aplicar políticas presupuestarias y monetarias restrictivas, concebidas para luchar contra la inflación y equilibrar el gasto público, que a menudo desempeñan un papel esencial en los programas de ajuste estructural y pueden afectar también al sector portuario. A menudo la aplicación de estas políticas conduce a la supresión de empleos, al menos a corto plazo. La adopción de técnicas modernas de manipulación también ha tenido como efecto el que aumente sensiblemente la productividad de la mano de obra, al mismo tiempo que ha exigido capital. Las reducciones de personal en los puertos no están solamente provocadas por la introducción de las nuevas técnicas de manipulación de las cargas que permitirán que aumente significativamente la productividad de la mano de obra²³. Estas técnicas permitirán, además, el desplazamiento geográfico de la zona de actividad portuaria. En efecto, las cargas unitarias han permitido introducir y extender el transporte multimodal que, a su vez, ha facilitado que lo que antes se consideraba trabajo portuario sea transferido de la zona portuaria hacia el interior, que casi siempre es más barato, es decir, a los llamados puertos secos. Pero aunque no todos los puertos pretendan convertirse en una plataforma que ofrece servicios de logística integrada, actualmente los contenedores pueden ser introducidos y retirados de los locales del expedidor o del destinatario por su propio personal. Incluso cuando éste no es el caso, la contenerización ha permitido desplazar las actividades de almacenar y trasladar los contenedores del muelle, que generalmente está lleno, hacia centros situados fuera de la zona portuaria, y cerca de los centros de conexiones por carretera o de los centros de agrupamiento interior que disponen de más espacio a un mejor precio. Este desplazamiento de las actividades tiene un impacto nada despreciable sobre las posibilidades de empleo en los muelles de los trabajadores portuarios. Teniendo en cuenta el desarrollo de este tipo de infraestructura, así como de las

²³ La Comisión trató en el párrafo 35 los equipamientos modernos de los cuales disponen actualmente los puertos.

conexiones con las regiones a las que los puertos sirven en los países en desarrollo, sin duda el volumen de las cargas tratadas en los puertos continuará disminuyendo a medida que aumente la proporción de cargas transportadas a través del sistema llamado de «puerta a puerta».

68. Las reestructuraciones no son el único factor que influye sobre el empleo. Hay que tener también en cuenta la influencia de otros factores importantes, como la apertura de una nueva terminal, la competencia internacional entre los puertos, la considerable modificación de la legislación del trabajo, el desplazamiento de actividades portuarias clásicas hacia emplazamientos situados fuera del sector, etc. El análisis resulta todavía complicado debido a que estos diferentes factores a menudo están estrechamente relacionados.

69. La reducción del empleo en los puertos ha situado a muchos trabajadores y a sus sindicatos en una situación difícil. En muchos casos ha disminuido la demanda de mano de obra y las perspectivas de cara al futuro son descorazonadoras.

70. La mayor precisión del calendario del movimiento de los buques permite prever mucho más fácilmente el número de trabajadores que se necesitan para las operaciones de manipulación. Esto ha hecho que sea menos necesario, hasta cierto punto, el recurso a la mano de obra ocasional y ha estimulado la instalación de un sistema de registro de los trabajadores portuarios. El registro resulta todavía más necesario debido a que los trabajadores portuarios deben seguir una formación y poseer una experiencia adecuadas para poder utilizar en buenas condiciones de seguridad y con eficacia un equipo de manipulación costoso. El registro de los trabajadores portuarios, la regularización de su empleo y la estabilidad de sus ingresos son otras novedades que contribuyen a la mejora de las condiciones de trabajo en gran parte de los puertos del mundo y a que se eleve el nivel socioeconómico del sector portuario. Actualmente, la necesidad de racionalizar más los servicios de línea se ha convertido en más imperativa debido a la interpenetración de las redes de transporte marítimo. Esta tendencia, unida a la intensificación de la competencia entre los puertos regionales y a los esfuerzos que despliegan para proporcionar servicios de mejor calidad, ha llevado a muchos puertos a proponer servicios durante las 24 horas del día y siete días a la semana. Para los trabajadores portuarios, esto ha significado la introducción del trabajo por turnos, a veces acompañado de una prolongación de la duración del trabajo, lo que ha afectado a su vida social y familiar.

71. La privatización o la desreglamentación pueden hacer que cambien muchas cosas en el ámbito del empleo. La transferencia al sector privado puede significar una degradación de los salarios y de la protección social, y son los trabajadores, incluyendo los trabajadores afiliados a sindicatos, los que sufrirán

las consecuencias²⁴. La experiencia demuestra, según un informe de la OIT, que la desreglamentación y la privatización pueden tener como consecuencia, al menos al principio, importantes pérdidas de empleos²⁵. Las reducciones del número de trabajadores, cuando son importantes, tienen un coste social elevado, que, no obstante, es posible atenuar si se actúa con prudencia. Por ejemplo, los programas de despidos pueden prever las modalidades de jubilación voluntaria anticipada, indemnizaciones por despido, programas de perfeccionamiento y una ayuda a la búsqueda de un trabajo alternativo.

72. Muchos países, especialmente los países en desarrollo sólo disponen de recursos limitados de capital, lo que todavía reduce más las posibilidades de financiar programas de despido y de reconversión masivos. Por lo tanto, algunos de estos países estaban a favor de la introducción de «técnicas intermediarias y flexibles», como la paletización, el preeslingado de la carga, o una inversión en grúas de utilización múltiple, que según ellos debían permitir conservar a los trabajadores. No obstante, hay que tener en cuenta que la posibilidad de adoptar técnicas intermedias generalmente es limitada, ya que las exigencias de los expedidores y las condiciones de manipulación de las cargas de los buques modernos no siempre permiten retrasar la introducción de las modernas técnicas de manipulación. Además, como ha indicado antes la Comisión, el transporte de contenedores se ha generalizado casi completamente e impone inevitablemente a los Estados o a las autoridades que tienen un proyecto de desarrollo portuario la necesidad de infraestructuras para manipularlos.

B. Evolución de las características del empleo

73. Actualmente el proceso de modernización afecta a los puertos de todo el mundo. Mientras que ciertos puertos empiezan o terminan de dotarse de costosas infraestructuras a través de la financiación pública o privada, los principales puertos modernos ya están desde hace bastante tiempo y cada vez más dirigidos a través de métodos informáticos, e informan a sus clientes o promueven sus actividades a través de Internet. Pero en todos los casos, estos cambios tecnológicos están influyendo y tendrán un impacto todavía mayor sobre el nivel de calificación exigido a los trabajadores portuarios. Ya en 1951, cuando todavía no se contemplaba la utilización de la informática, la Comisión de Transportes Interiores había hecho hincapié en la necesidad de permitir que los trabajadores portuarios recibieran una formación profesional. La Comisión declaraba que «en los puertos modernos la manipulación de los cargamentos, en especial los de carácter mixto, requiere ciertos conocimientos y experiencia por

²⁴ OIT: *Coloquio sobre las consecuencias sociales y laborales de la evolución tecnológica, la desreglamentación y la privatización del transporte*, documento informativo, OIT, Ginebra, 1999.

²⁵ OIT: *El trabajo en el mundo 1995*, Ginebra, 1995, págs. 69-82.

parte de los obreros portuarios» y pedía al Consejo de Administración que «llame la atención de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesados sobre la importancia de la formación profesional sistemática de los trabajadores portuarios para manejar cargamento mixto en los puertos modernos»²⁶.

74. En el pasado, algunos podían estar de acuerdo en definir a los trabajadores portuarios como una mano de obra poco o nada calificada. La mayor parte de los trabajadores portuarios aprendían su oficio en el puesto de trabajo. Actualmente este sistema ha desaparecido ya que la exigencia de trabajadores calificados se ha hecho tan grande que la demanda de trabajadores no calificados ha disminuido. Pueden subsistir ciertas tareas repetitivas, pero han aparecido nuevas tareas que requieren tanto destreza como capacidad de tomar decisiones e iniciativas. Estos empleos frecuentemente conciernen a las operaciones sobre las cuales reposa la rapidez y la seguridad de toda la cadena de transporte. Estos trabajos exigen formación adecuada, pero en contrapartida los trabajadores pueden intentar progresar más en el trabajo y de esta forma obtener más satisfacciones que antes. Además, ciertos trabajos pueden evolucionar a través de la introducción de la electrónica y de la informática. A título de ejemplo, antes el contraamaestre debía tomar, una por una, las decisiones sobre los trabajos de carga, descarga, almacenamiento, seguridad, horas de trabajo o rotación de las cuadrillas. Actualmente, es posible planificar por ordenador la secuencia de todos estos trabajos y la distribución de las tareas. La función del contraamaestre consiste en asegurar que las operaciones de manipulación se efectúen rápidamente y obedezcan a criterios de seguridad según el plan predefinido. No obstante, la función de vigilancia y de control no se ha hecho obsoleta, se transforma. Se exigirá cada vez más al contraamaestre otras cualidades como la capacidad de servir de intermediario entre el empleador y los trabajadores, de conocer y dominar el funcionamiento de los equipamientos modernos, de la informática y de ser capaz de analizar los datos y las informaciones. De todas formas, los papeles del contraamaestre y de los trabajadores se redefinen en función del equipamiento del puerto y de su organización.

75. El progreso técnico genera invariablemente la necesidad cada vez mayor de disponer de un personal bien formado y capaz de hacerse cargo de las responsabilidades, lo que en general implica una mayor especialización. Por otra parte, se revela a menudo necesario incrementar la flexibilidad en la utilización de la mano de obra disponible, lo que en cierto sentido implica una polivalencia en cuanto a las tareas y las calificaciones. A primera vista, la tendencia a la

²⁶ OIT: Comisión de Transportes Interiores, 4.^a reunión: resolución (núm. 50) sobre la formación profesional de los trabajadores portuarios, *Boletín Oficial*, vol. XXXIV, núm. 2, 20 de diciembre 1951, págs. 98 y 99.

polivalencia puede parecer contraria a la especialización, pero esto no es necesariamente cierto ya que las dos tendencias pueden conjugarse dando a los trabajadores una formación especializada en campos diferentes pero emparentados, lo que les permitirá llevar a cabo una mayor gama de tareas. La flexibilidad de la mano de obra y la eficacia de la empresa pueden de esta forma resultar muy beneficiadas. Debido a este deseo de hacer que la mano de obra se vuelva más flexible, el trabajador «polivalente» se ha convertido en una figura cada vez más habitual en los puertos. Es posible aumentar las posibilidades de despliegue de la mano de obra, por ejemplo formando a los conductores de los vehículos de manipulación para que puedan manejar toda una gama de vehículos y máquinas o asignando a los trabajadores portuarios tareas específicas en los depósitos cuando ningún buque está disponible. Los nuevos métodos de manipulación exigirán que los trabajadores portuarios puedan realizar diversas tareas, y deberán poder pasar de una a otra sin dificultades²⁷. En ciertos puertos, los sindicatos se han opuesto a la formación polivalente, ya que según ellos ésta podía tener como consecuencia la pérdida de empleos²⁸. Otros sindicatos han reconocido que el hecho de dejar que los trabajadores realicen tareas diversas enriquece su empleo, lo que en sí debería ser considerado positivo.

C. Adaptación del número de trabajadores portuarios

76. Muchos puertos no están todavía lo suficientemente adaptados a la evolución de las técnicas, lo cual tiene repercusiones en la dotación de trabajadores. Por una parte, la introducción de las nuevas técnicas de manipulación de cargas es una ventaja para los trabajadores ya que facilita un trabajo físico muy duro, y los sindicatos reconocen la necesidad de asegurar la competitividad del puerto, la cual influye directamente sobre las perspectivas de empleo; pero por otra parte, los trabajadores temen que las nuevas técnicas conlleven una importante reducción del empleo²⁹. Por este motivo, la introducción de nuevos métodos de manipulación, de manera general, ha dado siempre lugar a consultas entre los empleadores y los trabajadores, o sus organizaciones, a veces con el arbitraje de los poderes públicos. No obstante, ciertos Estados o ciertas autoridades portuarias no siempre tomaron en cuenta las advertencias de la OIT — y en una menor medida la adopción en 1973 por la Conferencia del Convenio y de la Recomendación — respecto a la necesidad de

²⁷ A.A. Evans: *L'évolution de la technique et des conditions sociales dans les ports*, OIT, Ginebra, 1969, págs. 95 y siguientes.

²⁸ A.D. Couper: *New Cargo handling techniques implications for port employment and skills*, 1986, pág. 69.

²⁹ Ha llegado a ocurrir que los trabajadores rechacen la utilización de los nuevos equipamientos portuarios y que se opongan a la introducción de sistemas de trabajo por turnos y a la reducción de los efectivos de las cuadrillas.

ajustar el número de trabajadores portuarios al nivel requerido, y continuaron, especialmente en el marco de las políticas sectoriales de empleo, contratando a muchos trabajadores sin impartirles la formación adecuada. De esta forma, ciertos países o puertos se encontraron con demasiados trabajadores y les faltaban equipos de manipulación.

77. La utilización de las nuevas técnicas de manipulación exige una mano de obra calificada. Se ha hecho necesario regularizar la situación del empleo y organizar programas de formación. Esta regularización era indispensable ya que el trabajo ocasional no permitía conseguir la mano de obra responsable y calificada que es necesaria para manipular eficazmente las cargas en los puertos modernos dotados de equipamientos perfeccionados. En muchos países, los trabajos portuarios están reservados a los trabajadores registrados. El registro permite unos turnos más eficaces y equitativos de los efectivos en períodos punta o en períodos de inactividad. En muchos países se han creado agencias de empleo de los trabajadores portuarios u otros organismos administrativos, tales como los comités de trabajo portuario, para llevar el registro y ser los intermediarios entre los empleadores y los trabajadores. Para hacerlo, es básico que estas entidades sean imparciales y sigan una línea de acción adecuada para garantizar la eficacia del funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo. El trabajo ocasional todavía está extendido en los puertos del mundo entero, si bien representan un porcentaje menor de trabajadores ³⁰.

78. Entre las medidas tomadas para reducir la mano de obra, aparte del dejar de contratar, una estrategia adoptada con frecuencia es promover la jubilación anticipada, si se tienen los recursos suficientes para financiarla. A este respecto, se han instaurado diversos sistemas de indemnizaciones. La financiación de las medidas de reducción del número de trabajadores a veces es muy costosa y muchos países encuentran dificultades para llevar a cabo esta reducción sin tropiezos. En la mayor parte de los puertos del mundo se ha podido reducir la mano de obra en favor de un ajuste estructural, combinando sistemas de reducción de personal y jubilaciones anticipadas. Según el informe de 1995 de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte, de 1990 a 1995, el número medio de puestos excedentes en la región de Asia y del Pacífico ha seguido siendo inferior al exceso de trabajadores en el resto del mundo. Con respecto a los otros países, los de la región de Asia y el Pacífico han utilizado más el sistema de la jubilación anticipada y del despido negociado para ajustar su número de trabajadores. Las indemnizaciones por despido pueden ser financiadas por las autoridades portuarias, por los empleadores privados o por fondos públicos especiales. Se han utilizado otras formas de financiación, como

³⁰ Más de los dos tercios de las respuestas al cuestionario de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte han dado cuenta de la existencia del trabajo ocasional (estimados en menos del 10 por ciento de los efectivos totales).

deducciones de los derechos de puerto o recargos sobre las importaciones. El seleccionar a las personas que van a ser despedidas es algo muy difícil. Según las respuestas dadas al cuestionario de la Oficina Internacional del Trabajo con miras a la reunión sectorial tripartita de 1996, el criterio más frecuentemente aplicado se refiere al comportamiento profesional del trabajador. Otros criterios que pueden aplicarse son la edad, el tiempo que se lleva en la empresa y las calificaciones profesionales requeridas.

D. Condiciones de trabajo

79. La primera cuestión que se plantea es de carácter general: en casi todos los países, los principios que rigen el contrato de trabajo, así como otras modalidades como la protección de los salarios, la duración del trabajo, el descanso semanal y las vacaciones pagadas, se fijan por vía legislativa. La legislación se aplica frecuentemente a todos los asalariados, ya sean los de las empresas industriales (generalmente incluyendo los transportes) o los de los establecimientos comerciales. En estos casos los trabajadores portuarios también estarían protegidos por estas disposiciones.

80. En la mayor parte de los puertos, los trabajadores portuarios son remunerados por horas. La principal ventaja de este sistema es la simplicidad. La jerarquización está poco marcada en los trabajos portuarios y los empleos son generalmente fáciles de definir. La cuestión del nivel de los salarios fue abordada en los años sesenta por la segunda Conferencia Interamericana sobre puertos que indicó claramente, a propósito de la situación que prevalece en América Latina, que hay que animar a la mano de obra acordándole un salario normal para una jornada de trabajo normal, en lugar de contentarse con el sistema actual, muy extendido, en el cual los salarios jornaleros son tan bajos que el trabajador depende mucho de las horas extraordinarias para llegar a vivir³¹.

81. Tal como indicó anteriormente la Comisión, la introducción de métodos de manipulación del granel y de la contenerización ha favorecido la aparición de buques y terminales de un gran costo en capital. Estos costos obligan a utilizar intensivamente los elementos activos y a prolongar la duración de la actividad del puerto, a menudo las 24 horas del día. Esta innovación ha facilitado la introducción y el aumento de sistemas de repartición de los horarios de trabajo. El trabajo por turnos tiene sin duda repercusiones sobre la vida social de los trabajadores portuarios. No obstante, este sistema de repartición de los horarios de trabajo ha sido muy bien aceptado por los trabajadores que lo consideran indispensable para el buen funcionamiento del puerto. Se ha

³¹ Organización de Estados Americanos: *Problemas de los puertos en América Latina y programas portuarios de la Organización de Estados Americanos*, Segunda Conferencia Portuaria Interamericana, documento 5, Washington D.C., Unión Panamericana, 1962, pág. 8.

señalado, no obstante, una dificultad material causada por la lejanía existente entre el lugar de residencia y el puerto, en particular para el turno de noche. Además, la introducción del trabajo por turnos desajusta la vida social de los trabajadores que deben descansar durante el día cuando realicen un turno de noche y que no tienen los mismos días de descanso semanal o los mismos días libres que el resto de su familia.

82. Una gran parte de los salarios entra dentro de los gastos de explotación de los puertos y por lo tanto son un aspecto fundamental de la reestructuración de los puertos. La mayor parte de los gobiernos que respondieron al cuestionario de 1996 de la Oficina Internacional del Trabajo, esperan que la reestructuración de los puertos se traduzca en un aumento de los salarios reales. En ciertos casos, el aumento esperado podría darse debido a una práctica de los sindicatos que consiste en negociar aumentos de salario para los trabajadores que conservan su empleo a título de compensación por la disminución del número de trabajadores provocada por la reestructuración. Además, la reestructuración de los puertos pretende y logra en general mejorar la productividad, lo que después permite aumentar los salarios. Estos aumentos de salarios, sin duda, también se explican por elevación del nivel de calificaciones de los trabajadores. Por regla general, la reestructuración de los puertos se traduce por una delimitación menos rigurosa de los empleos, lo que permite incrementar la variedad de tareas que pueden confiarse a cada trabajador. Esta mejora cualitativa de la composición de la mano de obra generalmente irá acompañada de un aumento de los salarios.

83. La mayor parte de los puertos están sujetos a normas precisas de seguridad y de salud fijadas por la reglamentación en vigor. En ciertos países una autoridad portuaria, o varias autoridades agrupadas en asociaciones (*Japón*), desempeñan una función determinante en la puesta a punto de estas normas. En otras partes, las normas se fijan a través de acuerdos internacionales, por el ministerio de transportes o el ministerio de salud del país, por comités especiales de seguridad y de salud, por convenios colectivos, o a través de una combinación de las fórmulas citadas.

84. Si hay que modernizar el material y los métodos de trabajo utilizados en la industria portuaria, también será necesario, en muchos países, mejorar la situación social de los trabajadores del sector. Debe darse la mayor importancia al establecimiento de un clima de confianza entre los empleadores y los trabajadores y al respeto a las condiciones de trabajo que generalmente son reconocidas como aceptables, en lo que concierne, por ejemplo, a la remuneración y al tiempo de trabajo (duración, períodos de descanso y vacaciones pagadas). Asimismo, resulta conveniente revisar los reglamentos de seguridad y prever las prestaciones sociales apropiadas.

Sección IV. Normas y actividades en materia de trabajo portuario

A. Actividades normativas de la Organización Internacional del Trabajo

85. Aparte de los instrumentos específicamente consagrados al trabajo portuario, muchos instrumentos adoptados por la CIT, especialmente los que tratan del trabajo en las empresas industriales, se aplican a los trabajadores portuarios en tanto que trabajadores asalariados. De hecho, muchos de estos instrumentos fijan normas mínimas para la administración del trabajo y la protección de los trabajadores, pero asimismo muchas cubren cuestiones más amplias relacionadas con el empleo, la valoración de los recursos humanos y las políticas sociales. De esta forma, pueden cubrirse casi todos los aspectos del empleo y de las condiciones de trabajo — colocación, tiempo de trabajo, salarios, inspección del trabajo o prestaciones sociales. Ciertos instrumentos, los más antiguos, incluyen de forma expresa el trabajo portuario en su campo de aplicación³². Además, hay que recordar que los instrumentos fundamentales en materia de protección de los derechos humanos son naturalmente aplicables a los trabajadores portuarios.

86. La CIT se ocupó muy pronto de la cuestión de las condiciones de trabajo en las instalaciones de manipulación portuaria. En efecto, el trabajo penoso y peligroso de los trabajadores portuarios sufría una tasa de frecuencia y gravedad de accidentes especialmente elevada. De esta forma, y para ofrecerles protección, la CIT adoptó convenios y recomendaciones desde 1929³³. Estos instrumentos tratan principalmente de la seguridad y la higiene. Los instrumentos de referencia actuales son el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152), y la Recomendación núm. 160 que lo completa³⁴. En efecto, siguiendo la propuesta del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, el Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros, y especialmente a los Estados parte en los primeros

³² Por ejemplo: el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), y el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14).

³³ En 1929, la CIT adoptó el Convenio sobre la indicación del peso de los fardos transportados por barco (núm. 27) y el Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (núm. 28), y también la Recomendación sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (reciprocidad) (núm. 33), y la Recomendación sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (consulta a las organizaciones) (núm. 34). En 1932 se adoptaron el Convenio sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado) (núm. 32) y la Recomendación sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (reciprocidad) (núm. 40).

³⁴ Al 7 de diciembre de 2001, 20 Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 152.

Convenios sobre el trabajo en los puertos — núms. 28 y 32 — a que examinen la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 152³⁵ y a que den efecto a la Recomendación núm. 160³⁶. Estos dos instrumentos prescriben de forma muy detallada las medidas a tomar respecto al acondicionamiento y mantenimiento de los lugares de trabajo y los materiales de manipulación, la utilización de métodos de trabajo que ofrezcan garantías de seguridad adecuadas a los trabajadores, así como una inspección regular y las sanciones apropiadas. Además, la OIT había elaborado y puesto al día — antes de la adopción de los instrumentos de 1979 — una guía y un repertorio de recomendaciones prácticas destinados a las instituciones o personas que asumen una responsabilidad en materia de seguridad e higiene de los trabajos de manipulación portuaria³⁷. Teniendo en cuenta los rápidos cambios tecnológicos del sector, se ha proyectado para 2002-2003 una revisión o una fusión de la guía y del repertorio.

87. Por último, la Comisión ha tomado nota con interés de que la Oficina ha sometido al Consejo de Administración, durante su 282.^a reunión (noviembre de 2001)³⁸ una propuesta de debate general, en una futura reunión de la Conferencia, sobre el trabajo portuario basada en un enfoque integrado³⁹.

B. Cooperación técnica de la Oficina Internacional del Trabajo

88. La Oficina ha asegurado que se lleven a cabo — o ha participado en la realización de muchos proyectos en el marco de los programas de cooperación técnica destinados a facilitar la solución de los problemas relativos al trabajo en los puertos: investigaciones, establecimiento de planes para la regularización del empleo, cursos impartidos en centros de formación, organización de ciclos de estudios, etc. Entre todos los puertos que se han beneficiado de esta ayuda, podemos citar *Dakar, Montevideo, Penang y Singapur*. Algunos centros de formación portuaria nacionales — especialmente el de *Camerún, Costa Rica,*

³⁵ Véanse documentos GB.265/8/2 y GB.271/11/2.

³⁶ Véase documento GB.279/11/2.

³⁷ Véase *Guide pour la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires*, 1974, y *Recueil de directives pratiques (révisé)*, 1977.

³⁸ A este respecto, véase documento GB.282/2/1 (párrafos 171-181).

³⁹ El enfoque integrado tiene como objetivo mejorar la coherencia, la pertinencia y la repercusión de las actividades normativas de la OIT. Un nuevo tipo de discusión general que se base en un enfoque integrado debería permitir a la Conferencia fijar las necesidades y las prioridades de la Organización en un campo determinado y adoptar en consecuencia un plan de acción global. La preparación de este debate conlleva un análisis de todos los medios de acción existentes (normas, repertorios de recomendaciones prácticas, actividades de cooperación técnica y servicios consultivos) y para determinar si responden a las necesidades y objetivos de la OIT en la materia, identificar las posibles lagunas y prever los mejores medios para superarlas (véase documento GB.282/2/1).

Filipinas, la India, Pakistán, Panamá, Perú, Sierra Leona, la República Unida de Tanzania, Turquía — han recibido la asistencia de la Oficina en el marco de los proyectos financiados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De manera general, cuando un Gobierno pide la asistencia de la Oficina, ésta se consagra a la planificación en consulta con el Gobierno y a la puesta en marcha de un proyecto de asistencia que puede dirigirse a formar directamente al personal portuario o al personal de los centros de formación. En 1987, la Oficina desarrolló una nueva estrategia de formación llamada Programa de Desarrollo para Trabajadores Portuarios (PDP) a partir de un estudio de 1985⁴⁰ sobre las repercusiones de las nuevas técnicas de manipulación portuaria sobre el empleo y la formación que recomendaba ayudar a los países en desarrollo a poner en pie programas de formación eficaces y sistemáticos para aprovechar plenamente los progresos tecnológicos en el sector. El objetivo del PDP es permitir a las autoridades gubernamentales y portuarias de los países en desarrollo aplicar programas de formación con vistas a mejorar la eficacia de la manipulación de las mercancías, las condiciones de trabajo, y la seguridad, así como el estatuto y el bienestar de los trabajadores portuarios. El material didáctico del PDP está concebido en forma de módulos de instrucción autónomos destinados a la enseñanza interactiva bajo la dirección de un instructor preparado para ello. Los 30 primeros módulos del PDP están dedicados a la formación del personal en la manipulación de contenedores. Estos módulos cubren una gran variedad de temas y se dirigen al conjunto de los trabajadores (por ejemplo, módulos sobre la seguridad en el trabajo) o más específicamente a ciertas categorías de personal (módulos sobre las operaciones de carga y descarga, por ejemplo, de un buque portacontenedores). Los materiales didácticos de los PDP, están a disposición de los países, de los puertos y de las instituciones especializadas en formación portuaria. La Oficina proporciona asimismo asistencia técnica para desarrollar las condiciones necesarias para su correcta utilización. Estos materiales didácticos, ya han sido utilizados en muchos puertos, e instituciones relacionadas con los puertos de Africa, América Latina y Europa⁴¹.

89. La búsqueda de una colaboración activa de los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones respectivas constituye sin duda alguna el rasgo distintivo más importante de las actividades de cooperación técnica de la OIT. A

⁴⁰ A. D. Couper: *New cargo-handling techniques: Implications for port employment and skills*, Ginebra, OIT, 1986.

⁴¹ El PDP está disponible en inglés y español. Se está traduciendo al árabe, chino (pothnghwa), coreano, griego y portugués. Más de 50 organizaciones, puertos e institutos de formación portuaria en Argentina, Australia, Chile, China (Región Administrativa Especial de Hong Kong), República de Corea, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Filipinas, Ghana, Guatemala, Grecia, Honduras, Kenya, Malasia, Mauricio, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Papua Nueva Guinea, Perú, Sri Lanka, Sudáfrica, la República Unida de Tanzania y Uruguay han adquirido el PDP.

este respecto, la experiencia de la Oficina en el sector portuario demuestra que cuando se consulta y se implica a los interlocutores sociales en todas las fases, es decir, en la formulación, aplicación y evaluación de los proyectos de cooperación técnica, sus objetivos se llevan a cabo de una forma más eficaz y se mejoran sus posibilidades de éxito. A este respecto, la Comisión acoge favorablemente el proyecto de asistencia técnica de la Oficina destinado a los países del Cono Sur de América Latina⁴² en el marco del programa de seguimiento de la Declaración de 1998 de la OIT en materia de libertad sindical. Este proyecto tiene por objetivo mejorar las relaciones profesionales en el sector portuario de los países que se tienen en cuenta a través de la aplicación de un plan nacional de acción tripartita durante un período de 12 meses a partir de octubre de 2001.

C. Otras normas y actividades internacionales y regionales

90. Además, puede resultar útil mencionar brevemente las numerosas normas y actividades, internacionales y regionales, que existen sobre el sector portuario y que dan testimonio del interés y de las implicaciones de su desarrollo⁴³. En primer lugar, conviene mencionar los trabajos de investigación y las actividades de formación llevadas a cabo por los organismos internacionales, especialmente por la UNCTAD, el Banco Mundial, la Organización Marítima Internacional (OMI) y también por las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, sobre los diferentes aspectos relacionados con la economía, la técnica y la organización de la manipulación portuaria. En el marco de las actividades de asistencia de la UNCTAD, el programa TRAINMAR ha sido desarrollado para formar a todos los niveles a los administradores de los puertos. La formación se imparte en forma de cursos. El programa TRAINMAR ha sido aplicado principalmente en los países de África, Asia, América Latina y del Caribe. La UNCTAD y la Oficina Internacional del Trabajo cooperan en la integración de los módulos del PDP en los programas de formación. Otro programa desarrollado por la UNCTAD — TRAINFORTRADE — se concentra más específicamente en la aplicación de las políticas de valoración de los recursos humanos en el contexto del comercio y del transporte internacional. El Banco Mundial acaba de preparar una nueva «caja de herramientas» consagrada a las reformas portuarias que constituyen una guía para la privatización de los puertos por los gobiernos. La OMI concentra sus actividades en las cuestiones marítimas. Adoptó la Convención internacional sobre la seguridad de los contenedores (CSC) de 1972, que establece las reglas en materia de mantenimiento de los contenedores, así como el Código Marítimo Internacional

⁴² El proyecto concierne a: *Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*.

⁴³ Para más información adjuntamos una lista de sitios Internet al final del capítulo.

de Mercancías Peligrosas (Código IMDG), de 1965, recientemente modificado, que establece las normas de seguridad en la manipulación de mercancías peligrosas en los puertos y su transporte. Además, conviene señalar el trabajo de investigación y la puesta en marcha de programas de asistencia en el marco de las actividades de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP). En efecto, los países de estas dos regiones han sido especialmente rápidos en adoptar, durante los últimos diez años, políticas de desarrollo de las infraestructuras de los transportes, y especialmente de las infraestructuras portuarias.

91. Además, la Comisión toma nota de que la cuestión de proporcionar servicios en los puertos marítimos es este año objeto de una especial atención por parte de los países de la Unión Europea desde que la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una comunicación que llevaba adjunta una propuesta de directiva sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios⁴⁴. El Parlamento europeo adoptó, el 14 de noviembre de 2001, un informe sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios junto con una propuesta de directiva del Parlamento y del Consejo y un proyecto de resolución legislativa⁴⁵.

92. Además de los organismos internacionales estatales, hay que mencionar las actividades de organizaciones no gubernamentales como la Organización Internacional de Normalización; las asociaciones profesionales como la Asociación Internacional de Puertos y la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte o los institutos de investigación y de formación como *l'Institut supérieur d'économies maritimes* (ISEMAR). Todos estos organismos contribuyen, a través de sus normas, trabajos de investigación, publicaciones, conferencias y cursos de formación, a que se comprendan mejor la complejidad y las implicaciones del desarrollo de la industria portuaria y especialmente sus consecuencias sociales.

93. En el marco de preparación de este Estudio, la Comisión ha aprovechado mucho las informaciones de gran calidad puestas a disposición del público, especialmente a través de Internet, por las diversas organizaciones arriba mencionadas. La Comisión recomienda en particular los sitios de Internet que figuran en la lista no exhaustiva que figura al final de este capítulo.

⁴⁴ Comisión de las Comunidades Europeas: *Refuerzo de la calidad de los servicios en los puertos de mar: una clave para el transporte europeo*, 13 de febrero de 2001.

⁴⁵ Véase: Parlamento Europeo: *Informe sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios*, Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, A5-0354/2001, 17 de octubre de 2001.

Sitios Internet de referencia

<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/index.cfm?lang=es>

<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/sector>

<http://www.unctad.org>

<http://www.imo.org/HOME.html>

<http://www.worldbank.org/html/fpd/transport>

<http://www.cepal.org>

<http://www.unescap.org>

<http://europa.eu.int/pol/index-es.htm>

<http://www.iso.ch/iso/en/ISOOnline.openerspage>

<http://www.itf.org.uk/general/newsindex.htm>

<http://www.iaphworldports.org/top.htm>

<http://www.isemar.asso.fr/fsomma.htm>

CAPÍTULO II

APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES Y PRÁCTICAS NACIONALES

94. Los intereses que actualmente están en juego en el desarrollo de las actividades de un puerto requieren que se garantice a los armadores y los expedidores un movimiento sin pausa de las mercancías y una rápida rotación de los buques. Para conseguirlo, es importante que todos los interesados — autoridades públicas responsables de los puertos, operadores portuarios, trabajadores — hayan adquirido el «sentido de la productividad», sin olvidar, al mismo tiempo, que la mejora de la organización de un puerto y el aumento de la productividad deberían obtenerse gracias a la aplicación de los nuevos métodos de gestión y de técnicas modernas y no pidiendo esfuerzos excesivos a los trabajadores. Por otra parte, este punto de vista fue expresado por la Comisión de Transportes Interiores en su Resolución (núm. 66) sobre los métodos que permiten mejorar la organización del trabajo y el rendimiento en los puertos. Aunque resulta evidente que la mejora del rendimiento de los trabajos portuarios no depende sólo de los trabajadores portuarios, pero fundamentalmente de la eficacia de todos los participantes y de una buena colaboración entre éstos, resulta indispensable ocuparse del temor de los trabajadores portuarios de que los nuevos métodos de trabajo y las técnicas modernas de manipulación hagan aumentar sustancialmente el desempleo, dificulten las posibilidades de empleo y de ingresos y hagan bajar el nivel de las condiciones de trabajo. En este capítulo, se tratará de determinar las categorías de trabajadores (sección I) que podrán beneficiarse de las garantías de empleo, de ingresos y de formación (sección II) otorgadas como contrapartida de las repercusiones sociales de la introducción de nuevos métodos de manipulación (sección III) y de asegurar, todo lo que sea posible, un clima apropiado de buenas relaciones entre todos los interesados — empleadores y trabajadores, o sus organizaciones (sección IV).

95. Este capítulo constituye una instantánea de las diversas leyes y prácticas nacionales en vigor sobre los puntos que se han tratado antes y con respecto a las prescripciones del Convenio y de la Recomendación. No obstante, en principio resulta útil indicar que la organización del trabajo cambia mucho de un puerto a otro y que será difícil establecer un panorama completo y formular, en caso necesario, recomendaciones aplicables a todas las situaciones que se puedan presentar. Asimismo, será conveniente adaptar a las circunstancias

locales las diferentes cuestiones tratadas y las sugerencias que se harán a continuación.

Sección I. Campo de aplicación personal de los instrumentos

A. Definición de las expresiones «trabajo portuario» y «trabajadores portuarios»

1 Diversidad de métodos

96. Según el *artículo 1 del Convenio y los párrafos 1 y 2 de la Recomendación*, los instrumentos se aplicarán «a las personas que se dedican al trabajo portuario de manera regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales». Las expresiones «trabajadores portuarios» y «trabajo portuario» designan «a las personas y a las actividades que la legislación o la práctica nacionales definen como tales. Se deberá consultar a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores en cuanto a tales definiciones o recabar su concurso en alguna otra forma para la elaboración o revisión de las mismas; se tendrán asimismo en cuenta los nuevos métodos de manipulación de cargas y sus efectos sobre las diversas tareas de los trabajadores portuarios».

97. En el informe presentado a la 57.^a reunión de la CIT para realizar el primer debate sobre la adopción de los instrumentos en consideración, la Oficina indicó que la mayor parte de los gobiernos que respondieron a la cuestión de las definiciones estimaron que la expresión «trabajador portuario» debería extenderse a todo trabajador ocupado en la manipulación de mercancías en un puerto, tanto en tierra como a bordo de los buques. No obstante, algunos gobiernos matizaron sus respuestas indicando las razones por las cuales la aplicación práctica de esta definición se encontraría con dificultades. Ciertos gobiernos indicaron que no podían aceptar la definición propuesta o estimaron que corresponde a la legislación y la práctica nacionales el definir la expresión «trabajador portuario». Teniendo en cuenta las diversas opiniones expresadas, la Oficina llegó a la conclusión de que la definición de la expresión «trabajador portuario» debería dejarse a la legislación o a la práctica nacional (por ejemplo a los convenios colectivos) e introdujo una disposición a este respecto en las conclusiones que propuso.

98. La cuestión de la definición de la expresión «trabajador portuario» ha merecido durante mucho tiempo la mayor atención de la Comisión de Trabajo en los Puertos. Los miembros trabajadores opinaban que se debía adoptar una definición lo más amplia posible que cubriese todas las tareas resultantes de los nuevos métodos de manipulación. Los miembros empleadores estimaron que la definición debía hacerse a través de la legislación o la práctica nacionales como lo preveía el texto de instrumento propuesto por la Oficina. Los miembros gubernamentales estaban divididos sobre la cuestión. Después de un largo

examen, se dejó la definición de las expresiones consideradas a la legislación y la práctica nacionales teniendo en cuenta la diversidad de éstas. Se prevé que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre esta definición; y además habría que tener en cuenta los nuevos métodos de manipulación y sus repercusiones sobre las diversas tareas de los trabajadores portuarios. De esta forma, se resolverían más fácilmente los posibles problemas de jurisdicción en relación con las modificaciones y los acuerdos realizados. Por último, de conformidad con una propuesta realizada por un miembro gubernamental del *Reino Unido*, la Comisión sobre el trabajo portuario modificó los textos inicialmente propuestos con el fin de poner en punto de mira, lo que respecta a las consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tanto en la definición como en la revisión de las definiciones.

99. Además de las personas obligatoriamente cubiertas por los dos instrumentos que cubren en principio a las «personas que se dedican al trabajo portuario de manera regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales» (*artículo 1, párrafo 1, del Convenio y párrafo 1 de la Recomendación*), el *párrafo 36* de la Recomendación prevé la posibilidad de extender la aplicación de ésta «a los trabajadores portuarios ocasionales o estacionales, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales». En efecto, desde su elaboración se ha planteado la cuestión de la aplicabilidad de los dos textos a los trabajadores portuarios ocasionales. La respuesta de la mayoría de los gobiernos fue positiva, no obstante, no se ha podido llegar a un verdadero acuerdo sobre las modalidades de dicha aplicación. Ciertos gobiernos han sugerido una extensión progresiva del campo de aplicación de los dos instrumentos a todos los trabajadores portuarios. Otros preferirían una mención explícita de la aplicación de cada disposición a las diferentes categorías de trabajadores portuarios. Aunque ciertos gobiernos sólo declararon que en principio sólo los trabajadores portuarios fijos deberían realizar trabajos portuarios, y que los trabajadores ocasionales sólo deberían ser contratados en casos excepcionales, todos estuvieron de acuerdo en que las condiciones de empleo de todos los trabajadores portuarios deberían ser las mismas ¹.

100. No puede existir una definición universal y absoluta de trabajo portuario o de trabajador portuario. Como recordó antes la Comisión, el texto de las disposiciones pertinentes del Convenio y de la Recomendación tiene en cuenta las posibles diferencias de un país a otro. Además, el desarrollo de los nuevos métodos de manipulación puede hacer que tengan que redefinirse el trabajo y las actividades. A este respecto, el *párrafo 12* de la Recomendación

¹ Repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, Informes V (1) y V (2), CIT, 57.^a reunión, Ginebra, 1972; Repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, Informes V (1) y V (2), CIT, 58.^a reunión, Ginebra, 1973; Informe de la Comisión de Trabajo en los Puertos, *Actas de las sesiones*, CIT, 58.^a reunión, Ginebra, 1973, págs. 289-300 y 521-528.

dispone de forma pertinente que «el número de categorías especializadas debería ser reducido y deberían modificarse sus atribuciones a medida que vaya cambiando la naturaleza del trabajo y que un número más elevado de trabajadores se capaciten para efectuar una mayor variedad de tareas». Las definiciones pueden ser restrictivas, o extensivas para cubrir la mayor cantidad de tareas posibles, de las cuales algunas han surgido del progreso técnico.

101. Ninguno de los dos instrumentos fija ninguna regla en lo que respecta a la forma de determinar la calidad de un trabajador portuario o del trabajo portuario. El examen, realizado por la Comisión, de las respuestas proporcionadas por los Estados Miembros muestra que sólo una escasa mayoría de las legislaciones nacionales definen las expresiones consideradas. Ciertos países dejan la definición a la práctica nacional, especialmente a los convenios colectivos. No obstante, la adopción o no de una definición en la legislación no refleja forzosamente el interés o la prioridad acordadas a la cuestión del empleo de los trabajadores portuarios. A título de ejemplo, ciertos países que han ratificado el Convenio no poseen definiciones jurídicas sino convencionales de trabajador portuario y trabajo portuario². Además, en opinión de la Comisión, las disposiciones del artículo 1 del Convenio no deberían ser interpretadas en el sentido de una obligación de los Estados de definir las expresiones «trabajador portuario» y «trabajo portuario» en una ley. Al contrario, se da toda la libertad a la práctica para tratar esta cuestión³.

Aplicación a los puertos interiores

102. Algunos gobiernos han indicado en sus memorias que sus situaciones geográficas (por ejemplo el hecho de no tener litoral marítimo o vías navegables) no les permitirá dar efecto a las disposiciones del Convenio o de la Recomendación⁴. No obstante, ciertos países que no tienen acceso directo al mar y que no han ratificado el Convenio han presentado memorias sobre la forma en que han dado efecto a las disposiciones del Convenio y de la Recomendación⁵. La Comisión desea hacer algunas observaciones a este respecto. Pero en principio observa que resulta difícil pronunciarse en vista de las discusiones que tuvieron lugar durante las 57.^a y 58.^a reuniones de la CIT y de los diversos documentos de la OIT presentados desde entonces sobre el trabajo en los puertos y la posibilidad de aplicar el Convenio y la Recomendación a los trabajadores de los puertos interiores. No obstante, la Comisión toma nota de que el informe preliminar que la OIT preparó y transmitió a los Estados Miembros para la preparación de la 57.^a reunión de

² *Costa Rica y Suecia.*

³ Solicitud directa sobre la aplicación del Convenio dirigida al Gobierno de *Suecia* en 1985.

⁴ *Burkina Faso, Etiopía, Lesotho, Luxemburgo y San Marino.*

⁵ *Austria, Burundi y República Checa.*

la CIT⁶ incluía referencias directas a la situación de los trabajadores en los puertos fluviales⁷.

103. Aunque la Comisión concentra la mayor parte de su atención en la evolución de la industria portuaria en relación con los transportes marítimos, no por ello deja de ser consciente de la importancia que representan las conexiones fluviales para los transportes nacionales y regionales de mercancías y de la necesidad de disponer de infraestructuras portuarias adecuadas para manipularlas. Aunque los instrumentos no aborden la cuestión de forma explícita, la decisión de aplicar las disposiciones del Convenio o de la Recomendación a los trabajadores de los puertos interiores debería dejarse a la legislación o la práctica nacional de cada uno de los Estados, todo ello en conformidad con las prescripciones del *artículo 1 del Convenio* y los *párrafos 1 y 2 de la Recomendación*. No obstante, la Comisión estima que, teniendo en cuenta factores variables como la importancia del tráfico, los equipamientos o incluso los efectivos disponibles, en la medida de lo posible se deberían asegurar unas condiciones de empleo y de trabajo similares a los trabajadores de los puertos interiores que efectúan un trabajo equivalente al efectuado en los puertos marítimos. En la medida en que comparativamente menos puertos fluviales se han dotado de métodos modernos de manipulación, los instrumentos tienen aún una mayor importancia para garantizar la protección social del personal que se ocupa en ellos.

Ley específica sobre el trabajo portuario

104. Muchos países han adoptado una ley o un reglamento específico sobre el trabajo portuario que contiene definiciones pormenorizadas. La reproducción exacta de la definición de trabajador portuario que dan los instrumentos de la OIT raras veces se repite. De forma general, las definiciones examinadas son lo suficientemente amplias para cubrir todas las tareas efectuadas en el recinto portuario, y a veces incluso más⁸. Esto se da especialmente en los siguientes países: *Argentina*⁹, *Bangladesh*¹⁰,

⁶ Se trata de: *Repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos*, Informe V (1), CIT, 57.ª reunión, Ginebra, 1972.

⁷ Además, *Afganistán* que no tiene acceso directo al mar, ratificó el Convenio núm. 137 el 16 de mayo de 1979 y ha indicado en sus memorias sobre su aplicación querer darle efecto en sus dos principales puertos fluviales.

⁸ *Barbados*: según la memoria del Gobierno, se está realizando una revisión con vistas a ampliar la definición de trabajador portuario a las personas empleadas en la manipulación de las cargas fuera de los límites del puerto de *Bridgetown*, que es el único puerto del país.

⁹ *Argentina*: ley núm. 21429 de 29 de septiembre de 1976: estatuto provisional sobre el trabajo portuario (artículo 2).

¹⁰ *Bangladesh*: ley (núm. XIX de 1934) sobre los trabajadores portuarios (artículo 2).

*Brasil*¹¹, *Estados Unidos*¹², *Filipinas*¹³, *India*¹⁴, *Indonesia*¹⁵, *Italia*¹⁶, *Japón*¹⁷, *Madagascar*¹⁸, *Malta*¹⁹, *Myanmar*²⁰, *Pakistán*²¹, *Polonia*²², *Portugal*²³, *Federación de Rusia*²⁴, *Tailandia*²⁵ y *Uruguay*²⁶.

105. Por ejemplo, en *Bélgica*, la ley ha dotado a los trabajadores portuarios de un estatuto legal mientras que antes la manipulación portuaria reposaba en los convenios colectivos y sobre los usos que habían organizado un

¹¹ *Brasil*: ley núm. 8630 del 25 de febrero de 1993, llamada ley sobre los puertos (artículos 26 y 57).

¹² *Estados Unidos*: ley sobre la compensación de los trabajos portuarios y de los trabajadores portuarios y de los trabajadores de muelles (33 U.S.C. párrafo 901 y siguientes).

¹³ *Filipinas*: normas de seguridad e higiene en el trabajo portuario adoptadas el 19 de abril de 1985 (artículo 1).

¹⁴ *India*: ley sobre los trabajadores portuarios (seguridad, salud y bienestar) de 1986 (artículo 2).

¹⁵ *Indonesia*: decreto conjunto núm. PM.1/05/Phb. 78 del Ministerio de transportes y del Ministerio de la mano de obra, las migraciones internacionales y las cooperativas sobre la reglamentación, la organización y el desarrollo y la gestión de los trabajadores portuarios (artículos 1 y 3).

¹⁶ *Italia*: ley núm. 186 de 30 de junio de 2000, modificando la ley núm. 84 de 28 de enero de 1994, y decreto-ley núm. 535 de 21 de octubre de 1996.

¹⁷ *Japón*: ley (núm. 40 de 1988) sobre el trabajo portuario (artículo 2).

¹⁸ *Madagascar*: decreto núm. 1849-16T del 23 de septiembre de 1953 (modificado) que fija las modalidades de aplicación de la ley del 15 de diciembre de 1952 en lo respecta a la duración del trabajo en las empresas de manipulación tanto en los puertos que son accesibles a los buques de alta mar como a los que no lo son.

¹⁹ *Malta*: ordenanza XIV de 1962, en su forma enmendada en 1991, sobre los trabajadores portuarios (artículo 2) complementada por los reglamentos de 1.º de enero de 1993 sobre los trabajadores portuarios (artículo 2). Véase asimismo la ley XVII de 1991, en su forma enmendada en 1993, que creaba la Autoridad marítima de Malta (artículo 2).

²⁰ *Myanmar*: véase la ley de 1934 sobre los trabajadores portuarios, así como la ley de 1945 sobre los trabajadores portuarios (reglamentación relativa al empleo).

²¹ *Pakistán*: reglamentos de 1948 sobre los trabajadores portuarios (artículo 2, g)) dando cumplimiento al artículo 5 de la ley (XIX) de 1934 sobre los trabajadores portuarios; Reglamento de 3 de diciembre de 1973 relativo a los trabajadores del puerto de Karachi; ley (IX) de 1.º de marzo de 1974 sobre la reglamentación del trabajo de los trabajadores portuarios (artículo 2, b)).

²² *Polonia*: reglamento de 6 de julio de 1993 del Ministerio de Economía Marítima y de Transportes.

²³ *Portugal*: decreto legislativo núm. 280 del 13 de agosto de 1993 (artículo 1, párrafo 2).

²⁴ *Federación de Rusia*: reglamento sobre la protección del trabajo en los puertos marítimos aprobado por la ordenanza núm. 2 del Ministerio de Transportes – departamento de transporte marítimo – de 9 de enero de 1996.

²⁵ *Tailandia*: reglamento ministerial núm. 11 de 14 de septiembre de 1998 (cláusula 2) dando cumplimiento a la ley sobre la protección del trabajo de 12 de febrero de 1998 (B.E. 2541).

²⁶ *Uruguay*: decreto núm. 412 de 1.º de septiembre de 1992, reglamento de la ley núm. 16246 sobre los puertos (artículos 9 y 23); decreto núm. 57 de 8 de febrero de 1994.

sistema de empleo cerrado. La noción de trabajo portuario es definida por un real decreto como el conjunto de manipulaciones de mercancías que son transportadas por buque o barco de navegación interior, por vagón de tren o camión, los servicios accesorios respecto a estas mercancías, tanto si estas actividades tienen lugar en los puertos, como en las vías navegables, en los muelles o en los establecimientos que se ocupan de la importación, de la exportación y del tráfico de mercancías, así como todas las manipulaciones de mercancías transportadas por buque o barco de navegación interior con destino a, o provenientes de los muelles de los establecimientos industriales²⁷. Por lo tanto, de manera general el trabajo portuario se define en función de su naturaleza, pero sobre todo en función del lugar donde se efectúa. Los obreros portuarios son titulares de una acreditación otorgada por la subcomisión paritaria del puerto de que se trate en función de criterios variables (moralidad, edad, aptitud médica, aptitud profesional...) pero en líneas generales similares de un puerto a otro. Los trabajadores reconocidos son divididos en dos grupos, los trabajadores del contingente general que realizan las operaciones de trasbordo y los trabajadores de tiendas que únicamente trabajan en las tiendas situadas en la zona portuaria. El contingente general está dividido en diversas categorías profesionales que corresponden a las diferentes profesiones (trabajos generales, conductores de grúas, conductores de vagonetas, etc.), y en dos subgrupos A y B según la antigüedad. Los que acaban de ser contratados son afectados al subgrupo B y no pasan al subgrupo A hasta pasados dos años. En *Francia*, el Código de los puertos marítimos describe a los trabajadores portuarios como los que participan en las operaciones de carga y descarga de los buques y barcos en los lugares públicos o en los lugares de uso público (terraplenes, cobertizos o depósitos) (artículo R 511-2). Además, este Código establece, desde 1992, una distinción entre los trabajadores portuarios profesionales (mensualizados o intermitentes) y los trabajadores portuarios ocasionales (artículo L 511-2). En *Panamá*, la legislación distingue entre los trabajadores portuarios que ejercen su profesión bajo el control de la autoridad portuaria nacional en calidad de funcionarios y los empleados por los concesionarios y los usuarios de los puertos o los armadores²⁸. En *Rumania*, de conformidad con el decreto del Gobierno núm. 575 bis, de 22 de septiembre de 1992, se ha elaborado una clasificación de las profesiones, y el capítulo VIII de este decreto precisa las diversas profesiones que se ejercen en los puertos. Además, un convenio colectivo firmado en 1997 a nivel de grupo de unidades portuarias, así como una ordenanza del Gobierno de 1999, contienen definiciones de los términos considerados²⁹.

²⁷ *Bélgica*: decreto-ley de 12 de enero de 1973 (artículo 1).

²⁸ *Panamá*: ley núm. 34 de 26 de septiembre de 1979 «por la cual se reglamenta el trabajo portuario en los puertos de *Balboa* y *Cristóbal*».

²⁹ *Rumania*: véase especialmente la ordenanza núm. 22/1999 sobre la administración de los puertos y los servicios portuarios (artículos 10, 16 y 17).

Definición incluida en la legislación general

106. Ciertos aspectos de las condiciones de trabajo y de empleo de determinadas categorías de trabajadores como los que trabajan en los puertos pueden abordarse directamente a través de una ley general como el Código de Trabajo o la ley sobre las relaciones de trabajo. En ese caso, es posible encontrar en estos textos las definiciones de las expresiones consideradas³⁰. A título de ejemplo, el Código de Trabajo de *Chile*, considera trabajadores portuarios a los trabajadores que cumplen funciones de carga y descarga de mercancías, así como actividades propias de la actividad portuaria, tanto a bordo de los buques que se encuentren en los puertos de la república como en los recintos portuarios³¹. La Dirección del Trabajo ha interpretado este artículo de manera a tener en cuenta los nuevos métodos de manipulación portuaria, en particular, el hecho de que el transporte de mercancías es cada vez más integrado y multimodal, y tomado en consideración la ley núm. 19542 sobre la modernización del sector público portuario. De esta forma «son trabajadores portuarios los trabajadores que cumplen funciones de carga y/o descarga de mercancías entre la nave o artefacto naval y los recintos portuarios a los medios de transporte terrestre y viceversa, como asimismo, los que laboran en faenas que aparezcan directa e inseparablemente relacionadas con las anteriores, tales como la movilización que se inicia y termina al interior de los aludidos recintos; la que se efectúa para el acopio o almacenaje de la descarga dentro de ellos y la que tiene lugar desde los recintos portuarios a la nave o artefacto naval»³². Según la ley sobre el trabajo de *Gambia*³³, toda persona empleada en la manipulación de cargas en el puerto de *Banjul* es un trabajador portuario. La Ley Federal del Trabajo de *México* define el trabajo portuario como un trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal (a bordo de buques o en tierra, en los puertos y vías navegables) así como los trabajos que tengan relación con ello que se lleven a cabo en los puertos y demás zonas de jurisdicción federal³⁴.

Definición derivada de la práctica

107. Ciertos países han dejado que sean los convenios colectivos los que definan las expresiones consideradas³⁵. Este sistema tiene la ventaja de implicar directamente a los interlocutores sociales en la determinación de las actividades

³⁰ Por ejemplo: *Australia* y *Singapur*.

³¹ *Chile*: Código de Trabajo en su forma enmendada por el decreto-ley de 7 de enero de 1994 (artículo 133).

³² *Chile*: dictamen núm. 5174/346 de 11 de diciembre de 2000 de la Dirección del Trabajo.

³³ *Gambia*: ley (núm. 12) sobre el trabajo de 1990 (artículo 56.01).

³⁴ *México*: Ley Federal del Trabajo (artículo 265).

³⁵ Por ejemplo: *Costa Rica*, *Ghana*, *Mauritania*, *Rumania* (véase párrafo 105), *Suecia*, *Túnez* y *Turquía*.

a considerar y de que los trabajadores se beneficiarán de las condiciones de empleo y de trabajo que son objeto de negociación. Por otra parte, este sistema sigue la dirección de lo que prevén los dos instrumentos que contemplan la consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas durante la elaboración y la revisión de las definiciones. En *Suecia*, por ejemplo, aunque una ordenanza de 1908 define trabajador portuario como un trabajador registrado en una agencia de empleo o una empresa como trabajador portuario permanente u ocasional, en los convenios colectivos firmados por las organizaciones más representativas de los trabajadores portuarios se incluye una descripción detallada de las tareas de los trabajadores portuarios.

108. También es frecuente encontrar definiciones en los reglamentos internos de los operadores portuarios³⁶. En *Benin*, el reglamento interno de la Sociedad de Benin de Manipulación Portuaria, que es el único operador portuario del país, define al trabajador portuario en relación con su registro en la oficina de contratación del único puerto del país y establece una distinción entre los trabajadores portuarios profesionales que tienen prioridad a la hora de la contratación y los trabajadores portuarios ocasionales.

109. Por último, ciertos gobiernos han proporcionado definiciones en sus memorias sin otras precisiones o simplemente indicando que se derivan de la práctica. De manera general, la definición consiste en una descripción en términos generales de las tareas de manipulación de las cargas³⁷. A título de ejemplo, el Gobierno de *Dinamarca* indicó que aunque en la legislación no haya ninguna definición, la expresión «trabajo portuario» debe ser interpretada como la carga y descarga, especialmente de contenedores, y el trabajo en los centros de depósito en relación con la llegada y la salida de los buques. La expresión «trabajador portuario» se define como el trabajador contratado para efectuar el trabajo de carga y descarga en relación con la llegada y la salida de los buques. En *Marruecos*, en la práctica, la expresión «trabajador portuario» designa a los empleados encargados de la manipulación de la carga y de la agrupación y separación de las unidades de carga.

2. Ausencia de definición de los términos

110. Ciertos gobiernos han indicado en sus memorias que la reglamentación o la práctica nacionales no contienen definiciones de las expresiones consideradas. Es el caso de los países siguientes: *Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Bulgaria, República Checa, Croacia, El Salvador, Eslovenia, Estonia, Líbano, Namibia, Nueva Zelandia, Omán, San Marino, Seychelles y Sudáfrica*. En *Austria*, ni la legislación nacional ni los convenios colectivos

³⁶ Por ejemplo: *Burundi, Qatar y República Arabe Siria*.

³⁷ Por ejemplo: *Bahrein, Belarús, República de Corea, Cuba, Egipto, Finlandia, Jordania, Mauricio y Noruega*.

contienen ninguna definición. La sola precisión que dan los convenios colectivos se refiere a la diferencia de estatuto entre los trabajadores portuarios permanentes y los ocasionales que no tienen seguridad de empleo ni garantía de unos ingresos mínimos.

111. El proceso de identificación de las personas que trabajan esencialmente como trabajadores portuarios tiene como objetivo el determinar el número de trabajadores disponibles. Debido a que la naturaleza de la regularización de su empleo y de la estabilización de sus ganancias depende ampliamente de la forma en que se organiza el puerto, el sistema debería, según los instrumentos de la OIT, implicar la apertura de un registro de estos trabajadores portuarios.

B. Registro de trabajadores portuarios

112. Según el *artículo 3 del Convenio* y el *párrafo 11 de la Recomendación*, deberán establecerse y llevarse registros de todas las categorías de trabajadores portuarios, en la forma determinada por la legislación o práctica nacionales. Los trabajadores portuarios registrados deberán tener la prioridad, o la exclusividad³⁸, del trabajo portuario. En contrapartida éstos deberán manifestar que están disponibles para el trabajo (*artículo 3, párrafo 3, del Convenio y párrafo 16 de la Recomendación*). Además, la Recomendación hace algunas precisiones sobre los objetivos (*párrafo 11*), y los métodos (*párrafos 12 a 14*) del establecimiento de registros.

113. Hay muchas razones a favor del registro de los trabajadores portuarios. En primer lugar, las técnicas modernas de manipulación requieren cada vez más el empleo de trabajadores portuarios polivalentes, formados y capaces de utilizar en buenas condiciones de seguridad y eficacia unos equipamientos caros. Ahora bien, para facilitar el concurso permanente de personal calificado es indispensable controlar el acceso a la profesión a través de un sistema adecuado de registro y de colocación. Posteriormente, para sacar el mejor partido de los nuevos métodos de manipulación, resulta indispensable aprovechar la plena adhesión de los trabajadores. Para hacerlo, hay que ofrecerles garantías suficientes de empleo y salario. A este respecto, parece útil recordar que, retomando las conclusiones de la Reunión técnica tripartita de Rotterdam, el *párrafo 11* de la Recomendación prescribe que el establecimiento de registros y su revisión tienen como motivo principal «poner en práctica

³⁸ Según el párrafo 15 de la Recomendación núm. 145: «No debería normalmente emplearse como trabajador portuario a quien no esté registrado como tal. En casos excepcionales, cuando todos los trabajadores portuarios registrados estén empleados, podría contratarse a otros trabajadores».

planes de regularización del empleo o estabilización de los ingresos y sistemas de distribución de la mano de obra en los puertos».

114. En segundo lugar, mientras que el mayor problema creado por la adopción de los nuevos métodos de manipulación es, sin duda, el poner más de manifiesto los ya preexistentes excedentes de mano de obra en los puertos, hay que reflexionar sobre la forma de combatir lo mejor posible el riesgo de subempleo que ello podría conllevar en los primeros tiempos. El registro de los trabajadores portuarios permitiría evitar hacer pagar de una forma arbitraria el coste de la modernización a cualquier trabajador que antes trabajaba de forma regular.

115. No obstante, el registro de los trabajadores portuarios sólo constituye una alternativa a una situación ideal, en la cual éstos tendrían garantizado un empleo permanente. Ha sido un objetivo a largo plazo tanto asegurar la permanencia del empleo de los trabajadores portuarios como la regularidad del empleo o la estabilidad de sus ingresos, cuyo objetivo primario es el de identificar a los trabajadores para este propósito. Durante su tercera reunión (1949), la Comisión de Transportes Interiores de la OIT, convencida de la necesidad de garantizar una mayor regularidad de empleo a los trabajadores portuarios y una mano de obra suficiente para el buen funcionamiento del trabajo portuario había declarado que convendría establecer en los puertos registros para la inscripción de los trabajadores portuarios³⁹. Asimismo, la Reunión técnica tripartita de Rotterdam había adoptado conclusiones que preveían el establecimiento de registros para todas las categorías profesionales de trabajadores portuarios con vistas a impedir la admisión de mano de obra suplementaria cuando el trabajo disponible no es suficiente para asegurar un nivel de vida apropiado a los trabajadores regulares y aplicar regímenes de regularización del empleo o de los ingresos y de repartición de la mano de obra portuaria⁴⁰. Según estas mismas conclusiones sólo se debería autorizar a que realicen trabajos portuarios a los que estén registrados como trabajadores portuarios⁴¹. La presencia de disposiciones que preveían el registro de los trabajadores portuarios en los proyectos de texto sometidos a las reuniones 57.^a y 58.^a de la CIT por lo tanto no se consideró un punto de litigio y prácticamente no dio lugar a debates.

116. La estabilización del empleo en los puertos sólo puede llevarse a cabo si existe un sistema eficaz que permita colocar a los trabajadores

³⁹ Comisión de Transportes Interiores de la OIT: resolución (núm. 25) sobre la regularización del empleo de los trabajadores portuarios, OIT, Bruselas, 27 de mayo de 1949, párrafo 1.

⁴⁰ Reunión técnica tripartita sobre los trabajadores portuarios: conclusiones, OIT, Rotterdam, abril de 1969, párrafo 12.

⁴¹ *Ibid.*, párrafo 16.

registrados. La eficacia del sistema reposa en varios factores, tales como el número de empresas de manipulación, la extensión y la disposición del puerto y la diversidad de las cargas manipuladas. En los puertos modernos por los que transitan cargas muy variadas de cuyo manejo se ocupan diversas empresas de manipulación, el sistema de colocación debe garantizar que la mano de obra se utiliza de la forma más eficaz posible. Para hacerlo, es necesario determinar la proporción de mano de obra que debe emplearse regularmente y constituir un grupo de reserva de mano de obra. Es evidente que la mejor solución sería poder emplear a todos los trabajadores portuarios de forma regular. Por otra parte, cuando no se puede garantizar el empleo regular, la práctica más frecuente es repartir el trabajo entre los trabajadores que tienen un empleo regular, es decir, permanente, y una reserva de trabajadores ocasionales. A este respecto, la Recomendación ha previsto la posibilidad de registros independientes para los trabajadores con empleo más o menos regular y los trabajadores que constituyen la reserva (*párrafo 14*).

1. Sistemas de registro de los trabajadores portuarios

117. Cuando se contempla el establecimiento de un sistema de registro se deben abordar ciertas cuestiones. En primer lugar, hay que tener en cuenta si el sistema debe aplicarse a todos los puertos. En principio, en vista de las disposiciones pertinentes del Convenio y de la Recomendación la respuesta debería ser positiva. Aunque no está autorizado por el Convenio, algunos países pueden encontrar razones para exceptuar puertos del sistema de registro. En efecto, el llevar un registro responde a dos objetivos principales: el de fijar un número de trabajadores portuarios suficiente para asegurar una rápida rotación de los buques, y el de estabilizar el empleo y los ingresos de los trabajadores. Ahora bien, en ciertos puertos modernos, como los que están especialmente equipados para manipular las cargas de los buques que transportan mercancías a granel, los efectivos de trabajadores portuarios son reducidos y, lo más frecuentemente, empleados a tiempo completo de forma permanente. La ausencia de un registro de trabajadores portuarios en esos puertos tendrá, con seguridad, poca incidencia sobre todo programa de estabilización del empleo. Asimismo, puede revelarse difícil el pretender estabilizar el empleo de personas que trabajan de manera ocasional como una fuente suplementaria en la manipulación de cargas en los pequeños puertos que tienen un tráfico reducido o irregular. En segundo lugar, se tratará de considerar si el volumen de tráfico y la dotación de personal administrativo calificado son suficientes para justificar la aplicación sistemática de un sistema de colocación. La tendencia actual a concentrar el tráfico de buques en un número restringido de puertos «hub» lleva exactamente a la tendencia de estabilizar la demanda de mano de obra en esos puertos a expensas de los puertos pequeños. En este caso, puede ser preferible empezar por que el puerto más importante del país o algunos puertos importantes establezcan un sistema de colocación. En *Egipto*, el Ministerio de

Trabajo ha decidido crear oficinas de empleo de los trabajadores portuarios bajo la autoridad de los gobernadores de las ciudades en los puertos de *Alejandro*, *Said* y *Suez*.⁴²

118. Por último, una cuestión esencial a ser tenida en cuenta es la determinación de los trabajadores que deben registrarse. La primera medida a tomar consiste en calcular el número de trabajadores que deben registrarse y seleccionar a los candidatos, siempre que su número no sobrepase las necesidades existentes. La selección debe hacerse de forma rigurosa teniendo en cuenta las cuestiones comerciales que implica. Aparte de la necesidad de disponer de un personal calificado, se tratará, por parte de los operadores portuarios, de mejorar todo lo que sea posible la calidad de los servicios para satisfacer a una clientela cada vez más exigente. Para hacerlo, se deberán determinar criterios objetivos, si es posible con el acuerdo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas⁴³. Puede tratarse de quedarse sólo con, a ejemplo del campo de aplicación personal del Convenio y de la Recomendación⁴⁴, las personas que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales, o las que disponen de un certificado médico de aptitud o de una formación adaptada a las necesidades. El registro generalmente da lugar a la entrega de un documento de identidad profesional.

119. En virtud del *párrafo 15* de la Recomendación, la contratación de trabajadores portuarios sólo debería realizarse entre las personas registradas como tales. Este principio normalmente se sigue⁴⁵. Por ejemplo, en *Rumania* los operadores portuarios tienen la obligación de emplear a trabajadores registrados en la capitanía del puerto y provistos de documentos de trabajo expedidos por esta última⁴⁶. Una medida muy frecuentemente adoptada consiste, por una parte, en inscribir el número requerido de trabajadores en un registro principal y, por otra parte, la mano de obra excedentaria en un registro de reserva. Los derechos y obligaciones son distintos según la pertenencia a un registro u otro. De forma general, se dan privilegios a los trabajadores del registro principal, en particular la prioridad a la hora de la contratación⁴⁷.

120. El Convenio y la Recomendación no imponen modalidades particulares en lo que respecta al establecimiento de registros. Estas modalidades

⁴² *Egipto*: ordenanza (núm. 19) de 1978.

⁴³ Por ejemplo: *Barbados*, *Bélgica* y *Noruega*.

⁴⁴ *Artículo 1, párrafo 1, del Convenio* núm. 137 y *párrafo 1 de la Recomendación* núm. 145.

⁴⁵ Por ejemplo: *Bangladesh*, *Bélgica*, *Ecuador*, *Egipto*, *Gambia*, *Indonesia*, *Italia*, *Japón*, *Malta*, *Omán* y *Perú*.

⁴⁶ *Rumania*: de conformidad con la ordenanza núm. 22/1999 (artículos 18 y 19).

⁴⁷ Por ejemplo: *Barbados*, *Bélgica*, *Benin*, *Burundi*, *Ghana*, *Panamá*, *Suecia* y *Túnez*. El Gobierno de *Lituania* indica que a petición de las sociedades de manipulación actualmente se está debatiendo sobre la creación de un registro de reserva.

deberán ser determinadas por la legislación o la práctica nacionales⁴⁸ ya que las soluciones son múltiples y a menudo están en función de las circunstancias locales⁴⁹.

Gestión del régimen por parte de un organismo oficial

121. Un método frecuentemente utilizado consiste en confiar la gestión del régimen de empleo de los trabajadores portuarios a un organismo público independiente⁵⁰. En *Costa Rica*, un registro de trabajadores portuarios acreditados permanentes, así como una lista mensual de trabajadores ocasionales son establecidos en virtud de un «convenio colectivo» por el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOOP). Los trabajadores portuarios permanentes tienen garantizado un salario mínimo. En *Indonesia*, un decreto confía a la Fundación de los trabajadores portuarios (UKA) la responsabilidad de la gestión de la mano de obra portuaria⁵¹. En *Japón*, los empleadores tienen que registrar a los trabajadores portuarios en la Oficina Pública de Seguridad y Empleo que les da un certificado de trabajo⁵². La legislación nacional de *Malta* prevé que el registro de los trabajadores portuarios sea establecido y mantenido por las autoridades marítimas. El estatuto de los trabajadores portuarios y las formas de ponerles a disposición también son reguladas por la ley⁵³. La autoridad marítima desempeña en la práctica la función de proveedor de

⁴⁸ Artículo 3, párrafo 1, del Convenio núm. 137 y párrafo 11 de la Recomendación núm. 145.

⁴⁹ Por ejemplo: *Costa Rica*: el sistema de control de los trabajadores portuarios se administra de forma distinta según los puertos. La «convención colectiva» del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOOP) prevé una lista de trabajadores acreditados permanentes completada por una lista mensual de trabajadores ocasionales (artículos 62 y 75 de la «convención colectiva»). En lo que respecta a los puertos del litoral Atlántico bajo la responsabilidad de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), no se establece ningún registro debido a medidas de economía presupuestaria. Por lo tanto el personal portuario es libremente elegido por los operadores en función de las necesidades que se presenten; *Estados Unidos*: según la memoria del Gobierno, las cuestiones relativas al registro de los trabajadores portuarios y a la revisión de los registros son objeto de convenios colectivos concluidos en cada uno de los Estados. *Grecia*: el trabajo portuario está administrado por comisiones de reglamentación de la carga y descarga en los puertos, aparte de los puertos del *Pireo* y de *Salónica* cuyas actividades se encuentran bajo la jurisdicción de organizaciones portuarias (POSSA y POPSA).

⁵⁰ Por ejemplo: *Ecuador, Egipto, Gambia, Pakistán, Perú y Uruguay*.

⁵¹ *Indonesia*: decreto conjunto (PM.1/05/Phb.78) sobre la reglamentación, la organización, el desarrollo y la gestión de los trabajadores portuarios del Ministerio de transportes y del Ministerio de trabajo, de las migraciones internacionales y de las cooperativas.

⁵² *Japón*: ley (núm. 40 de 1988) sobre el trabajo portuario (artículos 9 y 10).

⁵³ *Malta*: ordenanza (XV) de 1962 sobre los trabajadores portuarios, en su forma enmendada en 1991.

personas competentes poniendo a los trabajadores portuarios a disposición de los empleadores, haciéndose retribuir y remunerando a los trabajadores portuarios.

Gestión por convenio colectivo o un organismo paritario

122. En ciertos países, los interlocutores sociales se ponen de acuerdo, a través de convenios colectivos, sobre las modalidades de registro⁵⁴, asimismo, puede decidirse confiar las responsabilidades de la gestión de la mano de obra a un organismo paritario en cada puerto⁵⁵. En *Barbados*, un Comité portuario de registro y de disciplina, compuesto por representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, es competente para seleccionar, registrar y dar de baja a los trabajadores portuarios. Existen registros de trabajadores portuarios ocasionales y regulares. En *Bélgica*, en cada puerto una Subcomisión paritaria, situada bajo la autoridad de la Comisión paritaria de puertos a nivel nacional, otorga la acreditación a los trabajadores portuarios. Un real decreto divide a estos últimos entre un contingente general y un contingente logístico, clasificación que está llamada a generalizarse en todos los puertos belgas. Aunque se dé una cierta libertad a los empleadores para la contratación, se ha constatado que, de hecho, los empleadores contratan a los mismos trabajadores todos los días⁵⁶. En *Brasil*, cada puerto tiene previsto (artículos 18 a 25 y 27 de la ley núm. 8630 del 25 de febrero de 1993) la creación de un órgano de gestión de la mano de obra (OGMO) especialmente para llevar registros de los trabajadores portuarios disponibles de forma regular y los ocasionales que tienen autorización para trabajar. En *Estados Unidos*, el registro y el ajuste a la alza o a la baja del número de trabajadores portuarios es competencia de la Comisión conjunta de relaciones de trabajo portuario (*Joint Port Labor Relations Committee*) instituida en cada puerto de la costa oeste en virtud de los convenios colectivos entre la Asociación Marítima del Pacífico (PMA) y la Unión Internacional de Puertos y Almacenes (ILWU). Con respecto a la costa este, por ejemplo, en el puerto de Nueva York se ha constituido una Comisión de la plataforma portuaria para gestionar los efectivos de trabajadores portuarios para los puertos de Nueva York y Nueva Jersey. En *Rumania*, las agencias de empleo

⁵⁴ Por ejemplo: en *Mauritania*, en virtud del texto complementario del 13 de febrero de 1974 al convenio colectivo para las ramas de los auxiliares de transporte del 8 de febrero de 1962 la contratación y empleo de los trabajadores están asegurados por la Oficina de la Mano de Obra Portuaria (BMOP); en la *Federación de Rusia* un convenio colectivo en el sector del transporte marítimo para el año 2000 prevé que los empleadores establecerán los registros de los trabajadores, en colaboración con los sindicatos (Acuerdo firmado de conformidad a la ley federal núm. 176-F3 de 24 de noviembre de 1995), sobre los convenios colectivos y los acuerdos entre la Federación de sindicatos rusos de trabajadores del transporte marítimo, la Federación rusa de trabajadores del transporte por vía de navegación interior, la Unión de armadores rusos y el Ministerio de Transportes.

⁵⁵ Por ejemplo: *Bangladesh* (para los puertos de *Chittagong* y *Chalna*) y *Francia*.

⁵⁶ Información proporcionada en la memoria del Gobierno.

y de formación profesional — compuestas por organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores — constituidas en cada puerto llevan a cabo la actividad de proporcionar mano de obra y formarla ⁵⁷.

Registros llevados por los empleadores

123. La tarea de registrar a los trabajadores portuarios puede darse a los empleadores ⁵⁸. Las empresas de manipulación portuaria, al igual que los otros empleadores, deben establecer registros de las personas que emplean y tenerlos a disposición de la inspección del trabajo o de la autoridad fiscal. En el único puerto de *Benin*, las relaciones entre la Sociedad de manipulaciones portuarias y los trabajadores portuarios son regidas por el reglamento interior de la Sociedad ⁵⁹. El artículo 3 del reglamento interior prevé el registro de los trabajadores portuarios profesionales y ocasionales por parte de la Oficina de contratación. Los trabajadores portuarios profesionales tienen prioridad a la hora de la contratación. La revisión de los registros parece que se realiza, según el informe del gobierno, siguiendo los ficheros fiscales que permiten controlar la regularidad del empleo de los trabajadores portuarios. *Burundi* sólo dispone de un puerto, el de *Bujumbura*. El registro de los trabajadores portuarios se hace de forma distinta según se trate de personal contractual o de personal jornalero. En todos los casos, es la empresa «*exploitation du Port de Bujumbura*» (EPB) la que tiene que registrar a los trabajadores portuarios ⁶⁰. El personal contractual figura en un registro en el que no se hacen revisiones salvo en caso de renuncia o muerte del trabajador. El registro de trabajadores jornaleros se revisa todos los días según el volumen de tráfico de buques. En su observación, la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) muestra su inquietud por la decisión unilateral de los empleadores del puerto de *Rotterdam* de abandonar el sistema de registro que había sido instituido a través de un convenio colectivo hacía algunos años. Según la FNV las negociaciones topan con la intransigencia de los empleadores que ya no quieren asumir la responsabilidad de llevar los registros.

Gestión por parte de las organizaciones de trabajadores

124. Del examen de las memorias se desprende que ningún país confía el régimen de colocación a los mismos trabajadores o a sus organizaciones. No obstante, según la Ley Federal del Trabajo de *México*, los sindicatos establecen

⁵⁷ *Rumania*: de conformidad con la ordenanza del Gobierno núm. 22/1999 (artículos 19 y siguientes).

⁵⁸ Por ejemplo: *Arabia Saudita, Argelia, Bulgaria, Finlandia, Jordania, Kuwait, Líbano, Polonia, Qatar, Seychelles, Suecia y Yemen*.

⁵⁹ Sociedad de Benin de manipulaciones portuarias (SOBEMAP): reglamento interno de la sociedad registrado el 5 de julio de 1991 por la Dirección de trabajo y de asuntos sociales.

⁶⁰ Reglamento de la empresa de explotación del puerto de *Bujumbura*.

una lista de la mano de obra disponible y deben entregarla a las empresas de manipulación⁶¹.

2. Ausencia de registros

125. Muchos gobiernos han indicado en sus memorias que a partir de este momento los trabajadores portuarios tendrán un empleo permanente, sea o no con el mismo empleador⁶². Esta tendencia podría explicar la ausencia o el abandono del registro en estos países. Los registros los llevan los empleadores sólo para las necesidades de sus servicios de gestión de personal, de la inspección del trabajo o por motivos fiscales⁶³. En *Turquía*, los trabajadores portuarios que buscan trabajo pueden inscribirse en los servicios de empleo público (IŞKUR) de la misma forma que todas las otras personas que buscan trabajo. No obstante, no se establece ningún registro específico.

126. Los siguientes gobiernos han indicado en sus memorias que los trabajadores portuarios no están registrados: *Alemania, Australia, Bahrein, Belarús, Colombia*⁶⁴, *Cuba, El Salvador, Estonia, Filipinas, Namibia, Nicaragua*⁶⁵, *Nueva Zelandia, Portugal, Reino Unido, Singapur y Tailandia*.

127. La ausencia de registros de los trabajadores portuarios no significa que esta categoría de trabajadores no tenga representación sindical y medidas de protección apropiadas. Los países que no han instalado ningún sistema de registro de los trabajadores portuarios disponen, sin embargo, de una reglamentación específica relativa a los trabajos portuarios y a las condiciones de empleo o de trabajo⁶⁶. Además, ciertos gobiernos han indicado que la afiliación sindical de los trabajadores portuarios ofrece una garantía suficiente de protección de sus intereses⁶⁷.

128. La Comisión lamenta que ciertas memorias examinadas no hayan abordado la cuestión del registro de los trabajadores portuarios.

⁶¹ *México*: Ley Federal del Trabajo (artículo 274).

⁶² Por ejemplo: *Burundi, Costa Rica, Cuba, Dinamarca* (para los puertos de *Copenhague* y *Groenlandia*), *Egipto, Indonesia, Madagascar* (en ciertas empresas) y *Qatar*.

⁶³ Véase a este respecto el párrafo 121.

⁶⁴ Según la memoria del Gobierno de *Colombia*, los mismos trabajadores portuarios han rechazado que se establezcan registros.

⁶⁵ El Gobierno de *Nicaragua* indica en su memoria, que teniendo en cuenta el desarrollo de la privatización en los puertos, tiene previsto volver al sistema de registro de los trabajadores portuarios.

⁶⁶ Por ejemplo: *Filipinas, Namibia, Portugal y Tailandia*.

⁶⁷ Este punto ha sido tratado en las memorias los Gobiernos de la *República de Corea* y de *Dinamarca*.

Sección II. Campo de aplicación material de los instrumentos

129. Incluso cuando existe un régimen de registro y de colocación, el miedo al desempleo o a una disminución del empleo puede mantenerse muy presente en el espíritu de los trabajadores portuarios. Antes, este miedo podía explicarse por la naturaleza ocasional de su trabajo. Actualmente, los trabajadores portuarios se inquietan de forma justificada por la adopción generalizada de los nuevos métodos de gestión de los puertos y las técnicas modernas de manipulación y sus efectos sobre la utilización de la mano de obra. La institución de un régimen de regularización del empleo y de estabilización de los ingresos — que existe en la mayor parte de los puertos del mundo — está tan motivada por la necesidad de garantizar el empleo y los ingresos a los trabajadores portuarios que se acomodan a la naturaleza particular de su trabajo como por el principio, contenido en los preámbulos de los dos instrumentos, de que las ventajas que se derivan del progreso técnico deben beneficiar a los trabajadores portuarios.

A. Regularización del empleo

130. El *artículo 2* del Convenio dispone que «la política nacional deberá estimular a todas las partes interesadas a que, en la medida de lo posible, se asegure el empleo permanente o regular de los trabajadores portuarios» (*párrafo 1*) pero que «en cualquier caso, deberán asegurarse a los trabajadores portuarios períodos mínimos de empleo o ingresos mínimos, cuya amplitud e índole dependerán de la situación económica y social del país y del puerto de que se trate» (*párrafo 2*). Además, la Recomendación prevé algunas medidas destinadas a garantizar el empleo tales como «empleo durante un número convenido de horas o turnos por año, por mes o por semana [...]» (*párrafo 8, 2, a*)).

131. En el pasado, las posibilidades de empleo de los trabajadores portuarios dependían esencialmente de las fuertes fluctuaciones del movimiento en los puertos. Para poder responder rápidamente a las «embestidas» de actividad que podían producirse bruscamente, era necesario disponer de una reserva suficiente de trabajadores. El problema fundamental consistía en mantener esta reserva en un nivel suficiente evitando crear un excedente de trabajadores que conllevaría al subempleo cuando la actividad fuera normal o descendiese. Varios factores variables inherentes al trabajo portuario, tales como la naturaleza de las cargas, los útiles mecánicos disponibles en el puerto o sobre el buque, o incluso el número de operaciones de manipulación necesarias, también podían influir sobre el volumen del empleo. Ahora bien, desde el principio, una de las reivindicaciones más urgentes de los trabajadores portuarios fue la regularización del empleo. En efecto, estos últimos no querían acomodarse a los inconvenientes del empleo ocasional sujeto a variaciones. La inseguridad del empleo y la irregularidad de las ganancias que se derivaban de él, tenían una

influencia nefasta no sólo sobre el estado de ánimo de los trabajadores portuarios sino sobre todo sobre su nivel de vida y el de sus familias ⁶⁸.

132. Las posibilidades de regularizar el empleo de los trabajadores portuarios han estado muy influidas por el desarrollo de los nuevos métodos de manipulación en los puertos en donde estos trabajaban. En efecto, para poder disponer de un personal formado capaz de manipular con eficacia los equipamientos perfeccionados, ha habido que garantizar la continuidad del empleo o de unos ingresos mínimos. Además, la mayor precisión del calendario de los movimientos en los puertos ha permitido prever con mucha más facilidad el número de trabajadores necesarios y ha convertido en menos necesario el recurso a la mano de obra ocasional.

133. Una primera medida de regularización del empleo consiste en limitar hasta un cierto punto el número de trabajadores portuarios que se hacen competencia para el trabajo. El método aplicado para ajustar el número de trabajadores al nivel necesario es más o menos el mismo en todos los países y puertos considerados. Consiste simplemente en acordar la prioridad para el empleo a un número determinado de trabajadores. Para hacerlo, se registra a los trabajadores y éstos reciben documentos profesionales u otros medios de identificación que les permitan ser contratados o al menos aprovechar la prioridad para el empleo. Sobre esta cuestión la Comisión remite al examen de los diferentes sistemas de registro al que ha procedido antes (véanse los párrafos 112-128). A este respecto, recuerda que ciertos gobiernos han indicado que los trabajadores portuarios tienen en su país empleos permanentes ⁶⁹. En *Costa Rica*, los convenios colectivos firmados por las dos principales instituciones de administración de los puertos, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOOP) y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), prevén garantizar en la medida de lo posible un empleo permanente a todos los trabajadores portuarios. El Gobierno de *Egipto* ha indicado que, desde 1965, los trabajadores portuarios son empleados de forma regular y permanente por la empresa de manipulación «*United Arab Cargo Handling Company*». La reforma de la industria portuaria que tuvo lugar en *Francia* en 1992 ⁷⁰ ha tenido por efecto el dar a cerca del 80 por ciento de los trabajadores portuarios contratados por tiempo indeterminado, es decir, la garantía de un empleo permanente. El

⁶⁸ Véase a este respecto: OIT: *La stabilisation de l'emploi des dockers*, Comisión de Transportes Interiores, Informe II, 3.ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Bruselas, 1949.

⁶⁹ Por ejemplo: *Burundi*, *Cuba*, *Dinamarca* (para los puertos de *Copenhague* y *Groenlandia*), *Estonia*, *Grecia* (para los puertos del *Pireo* y de *Salónica*), *India* e *Indonesia*.

⁷⁰ *Francia*: ley núm. 92-496 de 9 de junio de 1992 y decretos de aplicación de 12 de octubre de 1992 (Libro V del Código de los puertos marítimos) modificando la ley núm. 47-1746 de 6 de septiembre de 1947 sobre la organización del trabajo de manipulación en los puertos marítimos y textos subsiguientes.

Gobierno del *Japón* ha indicado que en 1989 se estableció un sistema de reserva de trabajadores portuarios permanentes⁷¹. Estos trabajadores son asignados a las empresas según demanda.

134. Ciertos sistemas de estabilización del empleo pueden incluso prever el registro de dos grupos de trabajadores que tengan prioridades, los trabajadores intermitentes del segundo grupo sólo serán admitidos al trabajo después de los trabajadores del primer grupo pero antes que todos los otros trabajadores a los cuales sólo se recurrirá en caso de verdadera falta de mano de obra⁷².

135. En la mayor parte de los puertos todavía resulta necesario disponer de mano de obra ocasional. La Comisión ya ha podido indicar que la proporción de trabajadores ocasionales no es despreciable. La Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, indicó en un informe de 1995 que más de dos tercios de las respuestas a su cuestionario reflejaron la existencia del trabajo ocasional, aunque generalmente sólo afecte a una baja proporción de los trabajadores (generalmente menos del 10 por ciento del contingente total). Además, cuanto más se utiliza el trabajo ocasional, más se reglamenta⁷³. Entre los trabajadores ocasionales podemos distinguir ciertos grupos para los cuales el trabajo irregular no constituye un inconveniente, este es especialmente el caso de los que trabajan en los puertos para ganar un salario adicional o los que trabajan esperando encontrar otro empleo.

136. El Consejo de Sindicatos de Nueva Zelandia (NZCTU) ha querido dar parte de su inquietud respecto a las condiciones de trabajo precarias de los trabajadores portuarios desde la privatización de las actividades comerciales en los puertos que tuvo lugar en 1985. El sistema de empleo de los trabajadores ha sido objeto de una desreglamentación. La aplicación de la ley sobre los contratos de empleo ha tenido un efecto devastador sobre la industria portuaria. La búsqueda constante de beneficios ha llevado a la instauración de un sistema de trabajo ocasional que no cesa de tener consecuencias nefastas sobre la seguridad, la higiene o la formación profesional de los trabajadores portuarios. El trabajo ocasional también afecta a las familias de los trabajadores portuarios y a su vida social. El NZCTU recuerda que el Seminario tripartito de 1995 sobre las repercusiones sociales y laborales del ajuste estructural en la industria portuaria de determinados países de Asia y el Pacífico (*Pattaya, Tailandia*) hizo hincapié

⁷¹ OIT: *Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*, Nota sobre las labores, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996, documento TMPI/1996/10.

⁷² *Bélgica*: Sistema de acreditación de los trabajadores portuarios de las categorías A y B, en virtud del real decreto de 20 de diciembre de 2000; *El Salvador*: Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) (artículo 9).

⁷³ Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte: *Reform and Structural Adjustment in the World's Ports: The Future for Labour and the Unions* (Reforma y ajuste estructural en los puertos del mundo: el futuro del empleo y de los sindicatos), Londres, 1995.

en la necesidad de limitar todo lo posible el trabajo ocasional, y lamenta que el Gobierno no haya tomado ninguna medida en este sentido. Como respuesta, el Gobierno ha indicado que ninguna estadística demuestra que el trabajo ocasional tenga repercusiones sobre la seguridad y la higiene de los trabajadores. El Gobierno indica que desde hace dos años se consulta a los interlocutores sociales sobre la elaboración de un repertorio de directrices prácticas.

137. Sobre estos diferentes puntos de vista la Comisión hace notar el hecho que una de las bases del Convenio núm. 137 y de la Recomendación núm. 145 es la intención de asegurar a los trabajadores portuarios un trabajo si no permanente al menos regular o unos ingresos estables y extender el sistema de protección a los trabajadores ocasionales. Uno de los motivos del registro es poder asegurar que una formación adecuada sobre los nuevos métodos de manipulación esté disponible para la mano de obra. La Comisión ha indicado antes que la utilización de equipamientos modernos requiere el empleo de una mano de obra calificada, formada y responsable. El empleo sistemático de una mano de obra ocasional no ofrecería las mismas garantías.

138. Una medida de posible estabilización consiste en prever, a través de una reglamentación o de convenios colectivos, el empleo de los trabajadores portuarios durante un período convenido o por una duración mínima a la semana o al mes⁷⁴. En *Barbados*, los trabajadores portuarios registrados del puerto de *Bridgetown* tienen, en virtud de los convenios colectivos, garantizadas 40 horas de trabajo a la semana. Además, estos convenios permiten a los sindicatos establecer una lista de reserva de trabajadores a los cuales se recurrirá cuando lo exija el volumen de trabajo. El Gobierno de *Marruecos* indicó en su memoria que los convenios colectivos garantizan un período de trabajo mensual a los trabajadores portuarios. Según la memoria del Gobierno de *Omán*, la legislación y la práctica nacionales garantizan que los trabajadores portuarios tengan un contrato de trabajo de al menos un año y perciban un salario mensual incluso si no tienen trabajo.

139. No obstante, la instauración de un régimen de registro y de asignación no es siempre suficiente para garantizar un empleo o unos ingresos a los trabajadores portuarios. Estabilizar el empleo para un número determinado de trabajadores a menudo implicará reducir el exceso de mano de obra. El análisis de las respuestas de los países al cuestionario de 1995 de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a las tendencias del empleo demuestra que las plantillas de personal portuario han sido considerablemente reducidas desde principios de los años noventa⁷⁵. Las medidas tomadas para reducir el número

⁷⁴ *Dinamarca* (para puertos distintos a los de *Copenhague* y *Groenlandia*).

⁷⁵ OIT: *Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996, documento TMPI/1996.

de trabajadores no varían de un puerto a otro. Consisten en combinar las medidas para incentivar la jubilación anticipada, la formación para la readaptación profesional y la reducción de personal. Un Estado que hace recurso a estas medidas de ajuste debe tener en cuenta su coste social y financiero. En *Australia*, el coste de la reforma emprendida en el sector portuario entre 1989 y 1992 se elevó a 420 millones de dólares para el Gobierno y el sector afectado, y una gran parte de la suma se gastó en forma de indemnizaciones por despido⁷⁶. Muchos países industrializados han recurrido a los planes de jubilación anticipada para reducir el número de trabajadores⁷⁷. La Comisión ha constatado que las memorias examinadas no han proporcionado informaciones precisas sobre los planes de despido a los cuales los gobiernos puedan recurrir. La Comisión intentará definir las diferentes medidas de reducción del número de trabajadores que acaba de mencionar en los párrafos 179 a 188 que siguen.

B. Estabilización de los ingresos

140. La mayor parte de las medidas de estabilización del empleo de los trabajadores portuarios⁷⁸ contienen disposiciones relativas a la garantía de unos ingresos mínimos para los trabajadores regulares.

141. Según los términos del *artículo 2, párrafo 2*, del Convenio «deberán asegurarse a los trabajadores portuarios períodos mínimos de empleo o ingresos mínimos, cuya amplitud e índole dependerán de la situación económica y social del país y del puerto de que se trate», y la Recomendación proporciona en el *párrafo 8*, algunos ejemplos de medidas que podrían adoptarse a este respecto. La garantía de unos ingresos podría de esta manera tomar la forma de una paga por un empleo durante un número convenido de horas o turnos por año, por mes o por semana. La garantía podría ser concedida en forma de una asignación cuando los trabajadores portuarios estén presentes para el trabajo sin conseguirlo. Por último, la última forma de garantía propuesta por la Recomendación es el pago de prestaciones de desempleo cuando no haya trabajo. Todas estas formas de garantía de ingresos, que la Comisión examinará

⁷⁶ OIT: *Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*, Nota sobre las labores, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996, documento TMPI/1996/10.

⁷⁷ Por ejemplo: *Australia, España, Japón, Países Bajos y Reino Unido*.

⁷⁸ Especialmente los que han sido introducidos en los siguientes países: *Austria, Bélgica, Brasil, Costa Rica, Cuba, Dinamarca* (para los puertos de *Copenhague y Groenlandia*), *Francia, Indonesia, Nicaragua, Omán, Qatar y Federación de Rusia*.

en los próximos párrafos, se inspiran en las medidas tomadas por diversos países que han sido catalogadas por la Oficina desde 1949⁷⁹.

142. La garantía de unos ingresos mínimos está a menudo subordinada a la obligación que tienen los trabajadores de presentarse en el trabajo con regularidad. Esta indemnización por presencia, que constituye la garantía más simple, permite tanto ofrecer una cierta seguridad económica a los trabajadores como recompensar de alguna forma la aceptación de la obligación de presentarse al trabajo. En *Pakistán*, cada trabajador portuario registrado tiene derecho a unos ingresos mínimos mensuales garantizados correspondientes a 18 días de trabajo, así como a una indemnización de presencia por 12 días⁸⁰. En *Túnez*, un trabajador portuario permanente que se haya presentado para un trabajo y no haya sido contratado, percibe después del control al final de la contratación, una indemnización del 50 por ciento del salario base de un turno⁸¹.

143. El que la reglamentación nacional prevea el pago de prestaciones por desempleo en caso de inactividad durante un período no es generalmente un derecho solamente propio al sector portuario. Los trabajadores portuarios sólo pueden recibir el pago de estas prestaciones al mismo título que los demás trabajadores. El beneficio de estas prestaciones puede ir acompañado de ciertas condiciones, tales como un período de servicio suficiente o el registro previo en los servicios públicos de empleo⁸². Más específicamente, ciertos países han previsto el pago de prestaciones por desempleo a los trabajadores portuarios por los días en los que no se presenta ninguna posibilidad de trabajo. De manera general, la garantía ofrecida corresponde a un porcentaje o una parte del salario que debería haberse percibido⁸³. En *Bélgica* los trabajadores portuarios del subgrupo A que no han sido contratados tienen derecho, por una parte, a una indemnización por presencia a cargo del fondo de seguridad para la subsistencia⁸⁴ del puerto del que dependen. La suma total de estas dos indemnizaciones, es

⁷⁹ OIT: *Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*, Nota sobre las labores, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996, documento TMPI/1996/10.

⁸⁰ Según la memoria del Gobierno.

⁸¹ *Túnez*: Convenio colectivo nacional de los puertos y los muelles, firmado el 29 de abril de 1975, en su forma enmendada en 1999.

⁸² Por ejemplo: *Bulgaria* (artículos del 67 al 71 de la ley relativa a la protección contra el desempleo y la promoción del empleo).

⁸³ Por ejemplo: En la *Federación de Rusia*, el Código de Trabajo prevé que los trabajadores que, de forma involuntaria, no pueden cumplir con las obligaciones derivadas de su contrato, deberían percibir de sus empleadores una remuneración equivalente a los dos tercios de su salario por el período de inactividad (artículo 94). En *Rumania*, el personal registrado pero no empleado debería percibir una indemnización mensual equivalente al 75 por ciento del salario bruto de base (ordenanza del Gobierno núm. 22/1999, artículo 36).

⁸⁴ Este fondo, gestionado de forma paritaria, se consigue a través de cotizaciones patronales.

decir, la prestación principal diaria por desempleo y la indemnización por presencia, es igual al 66 por ciento del salario mínimo en vigor. Los trabajadores portuarios del subgrupo B no tienen derecho a la indemnización por presencia⁸⁵. Según la memoria del Gobierno de los *Estados Unidos*, en virtud de un convenio colectivo se garantizan a los trabajadores portuarios registrados en los puertos de la costa oeste unos ingresos mínimos equivalentes a un período de trabajo semanal de entre 28 y 38 horas. En *Italia*, según el artículo 17 de la ley portuaria (núm. 84) del 28 de enero de 1994, debe constituirse un fondo de garantía de ingresos en caso de inactividad.

144. En ciertos países, tanto si hay empleo efectivo como no, se garantiza un salario semanal, mensual o anual⁸⁶. Este salario garantizado parece ser el corolario natural de un empleo permanente. En *Cuba*, los trabajadores portuarios tienen una garantía salarial equivalente al 70 por ciento del salario normal en período de inactividad⁸⁷. Los trabajadores permanentes de los puertos de *Nicaragua* perciben un salario fijo mensual. Los otros trabajadores cuyo empleo depende del volumen de tráfico de buques pueden, si es necesario, ejercer otra actividad en el puerto. Pero en todos los casos, el salario no debe ser inferior al mínimo prescrito por el artículo 85 del Código de Trabajo y por la ley de salario mínimo⁸⁸. Estos ingresos mínimos son fijados por la Comisión Nacional (tripartita) de Salario Mínimo. En *Omán*, según los términos de la ley sobre el trabajo y del reglamento de la Corporación de servicios portuarios, los trabajadores portuarios tienen un contrato de trabajo para un período de al menos un año y perciben un salario mensual⁸⁹. En *Suecia*, los trabajadores portuarios permanentes tienen garantizado un salario mensual básico. Los suplementos varían de un puerto a otro. Además, ciertos convenios colectivos pueden prever un salario mínimo diario para los trabajadores portuarios ocasionales.

C. Formación profesional

145. Según el artículo 6 del Convenio «Los Miembros deberán asegurarse de que los trabajadores portuarios están cubiertos en materia de [...] y formación

⁸⁵ Véase párrafo núm. 105 para la distinción entre los dos subgrupos.

⁸⁶ Por ejemplo: *Austria* (sólo para los trabajadores portuarios permanentes), *Costa Rica*, *España* (La disposición final del II Acuerdo Sectorial estableció un Plan de Empleo Activo que afectaría a un total de 1.200 trabajadores portuarios. Entre otras medidas se garantizaba una cantidad que ascendía a 195.000 pesetas para cada trabajador, revalorizables en un 4 por ciento anual a partir del tercer año, hasta que el trabajador cumpliera la edad de jubilación) y *Mauritania*.

⁸⁷ Indicaciones proporcionadas por el Gobierno en su memoria.

⁸⁸ *Nicaragua*: Código de Trabajo, ley núm. 185 de 30 de octubre de 1996 y ley de salario mínimo núm. 129 de 24 de mayo de 1991.

⁸⁹ *Omán*: decreto del Sultán núm. 34/73 legislando sobre el trabajo y sus modificaciones (artículo 53) y Reglamento de la corporación de servicios portuarios.

profesional». La Recomendación prescribe que «La legislación sobre [...] y formación profesional aplicable a las empresas industriales debería aplicarse efectivamente en los puertos con las adaptaciones técnicas que se consideren necesarias» (*párrafo 31*). Además, viendo la mejora de la eficacia del trabajo portuario, los acuerdos entre los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores, con participación de las autoridades competentes, debería enfocarse a «programas completos de formación profesional, que comprendan formación en medidas de seguridad» (*párrafo 29, b*) y también a «una organización del trabajo y una formación profesional que permitan a los trabajadores desempeñar varias funciones conexas» (*párrafo 29, f*). La Comisión quiere hacer hincapié en la estrecha relación existente entre toda política de empleo y los programas de orientación y de formación profesional. Recuerda que este principio está consagrado por la OIT en el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y la Recomendación núm. 150 que la completa, pero que esta relación se señala en todos los instrumentos de la OIT sobre el trabajo⁹⁰.

146. La Comisión indicó anteriormente que el progreso técnico implica una responsabilización del personal portuario. Los trabajadores portuarios trabajan de forma más autónoma y están más calificados ahora que antes. En ciertos puertos modernos, un solo trabajador portuario puede asumir la responsabilidad del traslado de cargas que antes hubiera requerido la movilización de todo un equipo. Estas nuevas competencias y las responsabilidades que un trabajador portuario puede llegar a tener que asumir modifican el perfil de las calificaciones.

147. A partir del momento en el que se reconoce que el buen funcionamiento de un puerto moderno se basa en la presencia de una mano de obra calificada, la conclusión a la que se llega es que esta mano de obra debe recibir una formación adaptada. Ya en 1951, la Comisión de Transportes Interiores había hecho hincapié en este punto indicando que «en los puertos modernos la manipulación de los cargamentos, en especial los de carácter mixto, requiere ciertos conocimientos y experiencia por parte de los obreros portuarios». También invitó al Consejo de Administración a que «llame la atención de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesados sobre la importancia de la formación profesional

⁹⁰ Véase especialmente el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y la Recomendación sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122); la Recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136); y el Convenio (núm. 159) y la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional (personas inválidas), 1983.

sistemática de los trabajadores portuarios para manipular cargamento mixto en los puertos modernos»⁹¹.

148. Durante la reunión tripartita de 1996, todos se pusieron de acuerdo sobre el carácter esencial de la formación de los trabajadores portuarios⁹². El primer argumento a favor de la formación es, sin duda, la reducción del riesgo de accidentes al que puede contribuir el aprendizaje de métodos de manipulación seguros. Después, si la formación de los trabajadores portuarios pudiese desde el punto de vista de los empleadores contribuir a mejorar la productividad acelerando la manipulación de las cargas, ésta podría, desde el punto de vista de los trabajadores, atenuar los efectos negativos de la reforma portuaria permitiendo adaptar sus calificaciones a los cambios en materia de gestión y de tecnología, especialmente preparándolos para adaptarse a un amplio abanico de actividades conexas.

149. En un Estudio general anterior, la Comisión señaló la complejidad del campo de acción material que recubre el concepto global de desarrollo de los recursos humanos, así como la multiplicidad de autoridades responsables⁹³. La Comisión hizo notar que «el mejoramiento de la información sobre la oferta y la demanda de formación profesional a todos los niveles fue considerado como un terreno en el que la acción concertada de todas las partes interesadas revestía una importancia primordial para llegar a criterios equilibrados y eficaces de formación profesional»⁹⁴. En muchos países son los servicios públicos de empleo los que desempeñan una función preponderante en la orientación profesional, pero también pueden desempeñar esta función instituciones o servicios especializados. El Convenio y la Recomendación prescriben que los poderes públicos asuman una función en las actividades de formación. Por otra parte, frecuentemente es la reglamentación la que prescribe la exigencia de formación de los trabajadores portuarios⁹⁵. A título de ejemplo, en virtud del artículo 133 del Código de Trabajo de Chile, los trabajadores deben seguir una formación en un organismo técnico para obtener el estatuto de trabajador portuario atribuido por el Servicio Nacional de Capacitación y de Empleo (SENCE). Cuando aprueba el examen, el trabajador recibe un permiso de trabajo

⁹¹ OIT: Comisión de Transportes Interiores, 4.ª reunión: resolución (núm. 50) sobre la formación profesional de los trabajadores portuarios, *Boletín Oficial*, vol. XXXIV, núm. 2, 20 de diciembre 1951, págs. 98 y 99.

⁹² OIT: *Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*, Nota sobre las labores, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996, documento TMPI/1996/10.

⁹³ Véase OIT: *Desarrollo de los recursos humanos: orientación y formación profesional, y licencia pagada de estudios*, CIT, 78.ª reunión, 1991, Informe III (Parte 4B).

⁹⁴ *Ibíd.*, párrafo 95.

⁹⁵ Por ejemplo: *Australia, Bélgica, Brasil, Indonesia, Nicaragua, Filipinas y Reino Unido*.

otorgado por la autoridad marítima⁹⁶. En ciertos países, la formación profesional es sobre todo un tema tratado por los convenios colectivos⁹⁷. Durante la reunión técnica tripartita de 1996, se consideró que si las necesidades y las concepciones respecto a la formación varían considerablemente de un país a otro y según la organización y las actividades de los puertos, los poderes públicos deberían asumir en los países en desarrollo una función mucho más amplia y una responsabilidad mayor en el suministro de financiación y de instalaciones⁹⁸.

150. El Convenio y la Recomendación no prescriben las modalidades según las cuales debería dispensarse la formación, especialmente si la formación debe dispensarse en el seno de la empresa o fuera de ella, o si debe dirigirse a todos los trabajadores portuarios o estar adaptada a cada empresa. Estas modalidades dependerán de factores diversos tales como la disponibilidad, la existencia y el coste de los institutos de formación, el volumen de manipulaciones y también la medida en la que lo que se enseña sea verdaderamente apropiado para la empresa. De esta forma, la intervención de los poderes públicos en las actividades de formación no es siempre necesaria, especialmente cuando las diferentes empresas interesadas de la industria portuaria colaboran en este sentido. En el *Reino Unido*, además de la reglamentación sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo, una organización que agrupa a los principales puertos del país y a diferentes actores de la industria establece códigos de conducta que sientan autoridad, especialmente en lo que concierne a las cuestiones de seguridad y de formación⁹⁹.

151. La Comisión ha constatado que, de forma general, tanto si son los organismos públicos los que aseguran la formación o es directamente el sector privado el que lo hace, la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la concepción, la ejecución o la evaluación de los programas de formación está ampliamente asegurada, en virtud de una reglamentación o de los convenios colectivos, o en el seno de un órgano de consultas. Debe hacerse hincapié en la necesidad de formar, a todos los niveles, a trabajadores motivados que sean capaces de desempeñar lo mejor posible sus nuevas responsabilidades.

152. Los países que tienen más dificultades en proporcionar una formación suficiente y adaptada que responda a la evolución constante de las necesidades de formación debidos al progreso técnico y a los ajustes estructurales deberían recibir una asistencia técnica apropiada por parte de la OIT. Esta asistencia podría revestir diferentes formas (identificación de las

⁹⁶ *Chile*: artículo 19 del decreto supremo núm. 48 de 1986, tal como fue modificado por el decreto supremo núm. 90 de 13 de septiembre de 1990 del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

⁹⁷ Por ejemplo: *Costa Rica, El Salvador, Japón y Pakistán*.

⁹⁸ Declaración del Grupo de los Empleadores.

⁹⁹ *Reino Unido: Ports Safety Organisation Technical Services Ltd.*, fundada en 1992.

necesidades, formación de los instructores, creación de centros de formación, suministro de los materiales didácticos, etc.). De esta forma, muchas de las autoridades portuarias de los países en desarrollo han instituido centros de formación en el marco de proyectos de asistencia técnica desarrollados por la Oficina, especialmente a través del Programa de formación del personal portuario¹⁰⁰.

153. Los programas de formación pueden, por una parte, permitir adaptar las calificaciones del trabajador portuario a las nuevas exigencias tecnológicas y, por otra parte, aplicarse con vistas a una readaptación profesional del trabajador portuario, readaptación que resulta más importante si el sector es víctima de un ajuste estructural de gran envergadura. En este caso, la formación permitirá al trabajador portuario tener movilidad en el mercado de trabajo. Los trabajadores portuarios que de conformidad con los términos de la Recomendación (*párrafo 18, 2*) son sometidos a las reducciones de plantilla, deben ser asistidos por las autoridades públicas para encontrar un empleo. Aunque fuera de los lineamientos previstos por la Recomendación, es deseable que la industria portuaria misma también participe en ayuda a los trabajadores portuarios a encontrar un empleo. Ahora bien, se ha comunicado que los programas de formación para la readaptación profesional son escasos en las regiones de Asia del Sur, Africa y América Latina¹⁰¹. Durante la reunión tripartita de 1996, sólo *Argentina y Japón* mencionaron los programas de readaptación puestos en práctica. Solamente dos de las memorias recibidas han informado sobre los programas de formación para la readaptación profesional de los trabajadores portuarios¹⁰². De forma más general, después de haber examinado las memorias, la Comisión lamenta la poca información proporcionada por los gobiernos sobre esta cuestión capital de la formación profesional.

D. Condiciones de trabajo

154. La modernización de los equipamientos y de los métodos de trabajo en la industria portuaria debería tener como corolario inmediato la mejora de la situación social de los trabajadores portuarios, que no sólo se reflejase en un empleo y unos ingresos más estables, sino también en el aumento de los ingresos y otras prestaciones. A este respecto, la Comisión quiere recordar el texto de los preámbulos del Convenio y de la Recomendación según los cuales los trabajadores portuarios deberían participar de las ventajas que representan los

¹⁰⁰ Sobre este punto, la Comisión remite al párrafo 88, y especialmente a la lista de países que figura en la nota a pie de página 41 del capítulo I.

¹⁰¹ OIT-ARTEP (1987) y conclusiones de la reunión conjunta OIT/UNCTAD de Centros de Capacitación Marítimo/Portuaria (Montevideo, *Uruguay*, marzo de 1995).

¹⁰² *Indonesia y Japón*.

nuevos métodos de manipulación, y para lograrlo la introducción de estos métodos debería ir acompañada de medidas de cara a la estabilización del empleo y de los ingresos y para conseguir la mejora de sus condiciones de trabajo. La Recomendación también sugiere que la reglamentación aplicable de manera general a las empresas industriales respecto a la seguridad, la higiene, el bienestar y la formación profesional también se aplique a los trabajadores portuarios. Por último preconiza que los trabajadores portuarios se beneficien de normas respecto al tiempo de trabajo al menos equivalentes a las que son aplicables a otros trabajadores ¹⁰³.

155. La primera cuestión que puede plantearse concierne al campo de aplicación de la legislación del trabajo con relación a la naturaleza del trabajo portuario. De manera general, los principios que rigen el contrato de trabajo así como otros temas, tales como las cuestiones de salarios, de tiempo de trabajo y de seguridad e higiene, se fijan por vía legislativa y se aplican a todos los trabajadores o al menos los del sector industrial (incluyendo, generalmente, el transporte) o comercial. En ese caso, los trabajadores portuarios están protegidos por esas disposiciones legislativas bajo reserva de posibles excepciones ¹⁰⁴. Dada la naturaleza del trabajo portuario, no resulta sorprendente que muchos Estados Miembros hayan adoptado una reglamentación específica a este respecto ¹⁰⁵, o hayan dejado la cuestión de las condiciones de trabajo a los convenios colectivos ¹⁰⁶. Para algunos países ¹⁰⁷, las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios se regulan tanto a través de la legislación (relaciones profesionales; seguridad e higiene), como a través de convenios colectivos (remuneración; tiempo de trabajo).

156. El limitado marco del presente Estudio no permite examinar de forma pormenorizada las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios — especialmente por las razones arriba indicadas, y todavía más debido a que las informaciones proporcionadas en las memorias de los gobiernos sobre las medidas específicas en el sector portuario han sido en su conjunto muy sucintas;

¹⁰³ Parte VI (Condiciones de trabajo y de vida) de la Recomendación.

¹⁰⁴ Los siguientes países han indicado que no disponen de una reglamentación específica aplicable a las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios: *Alemania, Bahrein, Bulgaria, República Checa, Colombia, República de Corea, Egipto, Eslovenia, Estonia, Indonesia, Japón, Kuwait, Líbano, Lituania, Marruecos, Namibia, Nueva Zelandia, Omán, Qatar* (salvo la formación profesional), *Federación de Rusia y Yemen*.

¹⁰⁵ Por ejemplo: *Bangladesh, Francia e India*.

¹⁰⁶ Por ejemplo: *Italia, Polonia* (Carta de los trabajadores portuarios) y *Túnez*.

¹⁰⁷ Por ejemplo: *Australia, Austria, Bélgica* (las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios están especialmente determinadas por subcomisiones paritarias en cada puerto, pero no pueden derogar las reglas dictadas por la Comisión paritaria de puertos), *Brasil, Costa Rica, Dinamarca, Grecia, Hungría, Malta y Turquía*.

esta parte sólo tratará brevemente las cuestiones que se plantean más frecuentemente.

1. Remuneración

157. En el Convenio la cuestión de los ingresos de los trabajadores portuarios sólo se trata para subrayar la necesidad de garantizar unos ingresos mínimos (*artículo 2, párrafo 2*), y en la Recomendación se aborda esta cuestión en varias de sus disposiciones y se aborda especialmente bajo el enfoque original de su relación con los nuevos métodos de manipulación (*párrafo 34*). Aunque la Comisión ha indicado que las actividades de manipulación portuaria están caracterizadas por una creciente intensificación del capital en detrimento de la mano de obra, sigue siendo todavía cierto que los salarios de los trabajadores portuarios entran en gran parte dentro de los gastos de explotación de los puertos. De todas formas, los salarios fijados para los trabajadores portuarios deberían ser por lo menos comparables a los fijados para otros empleos que exigen un nivel similar de esfuerzo, de competencia y de responsabilidad. Actualmente, en los puertos modernos el trabajador portuario debe estar formado y ser polivalente, y saber servirse de diversos tipos de material y ser capaz de tomar decisiones. En ese caso, pagar a los trabajadores portuarios lo mismo que antes, como a los peones o a los trabajadores no cualificados sería no tener en cuenta la mejora cualitativa de la mano de obra portuaria ni sus competencias particulares adquiridas en las terminales modernas. En otras palabras, cuando se produce una elevación del nivel de calificación de los trabajadores portuarios, esta debería ir acompañada de un aumento de los salarios. El respeto de este principio es todavía más esencial cuando consideramos que la actividad en un puerto y sus recaídas económicas reposan esencialmente en dichas calificaciones.

158. La cuestión de la remuneración de los trabajadores portuarios, si no es tratada en la legislación aplicable a los otros trabajadores, puede ser objeto de una reglamentación específica, de un convenio colectivo¹⁰⁸, o ser fijada por la empresa¹⁰⁹. Además, la cuestión puede ser tratada a través de una combinación de estos textos¹¹⁰.

159. En la mayor parte de los países, los trabajadores portuarios son principalmente remunerados por horas. Los puertos modernos, por motivos de productividad, o bajo presión de la competencia de puertos vecinos, pueden funcionar 24 horas al día y siete días por semana. Cuando esto ocurre, el trabajo de los trabajadores portuarios se desarrolla por turnos, y por lo tanto requiere

¹⁰⁸ Por ejemplo: *Argelia, Benin, Estados Unidos, Italia, Mauritania y Túnez.*

¹⁰⁹ Por ejemplo: *Burundi* (empresa de Explotación del Puerto de *Bujumbura* (EPB)).

¹¹⁰ Por ejemplo: *Belarús.*

que se trabaje durante el fin de semana o fuera del horario normal. En este caso pueden darse primas de compensación. Ciertos países han establecido sistemas de remuneración según el rendimiento¹¹¹. En *Burundi*, solamente los trabajadores portuarios ocasionales trabajan según el tonelaje o la tarea. Los reglamentos interiores de los dos operadores portuarios de la *República Árabe Siria* prevén primas en función de la cantidad de mercancías manipulada.

160. La remuneración debería ser lo suficientemente alta para que los trabajadores portuarios pudiesen vivir decentemente trabajando de forma normal, sin hacer horas extraordinarias o ser tributarios de primas o indemnizaciones especiales. Aunque hay que considerar que la situación económica y social, que difiere según el país, debe desempeñar un papel esencial en la determinación del salario mínimo, la Comisión desea recordar que la CIT ha adoptado un convenio internacional del trabajo que reconoce el principio según el cual «Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación»¹¹². De esta forma, los elementos a tener en cuenta para determinar el nivel de salarios mínimos deberían comprender, según otra norma de la OIT, tanto «las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de la vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales» como «los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo»¹¹³. Muchos países disponen de una reglamentación que prevé un salario mínimo, lo que constituye, como ya ha indicado la Comisión, un elemento esencial para la estabilización del empleo de los trabajadores portuarios¹¹⁴. Por ejemplo, en la *República Árabe Siria*, se asegura un salario mensual en los puertos de *Lattaquia* y de *Tartous*. En todos los casos, pueden añadirse a este salario básico primas y otras indemnizaciones.

2. Tiempo de trabajo

161. Únicamente la Recomendación aborda la cuestión de las normas relativas al tiempo de trabajo (duración del trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, etc.) de los trabajadores portuarios y prevé que no deberían ser menos favorables para los trabajadores industriales que para la mayoría de los trabajadores de las empresas industriales (*párrafo 32*). En principio, toda la reglamentación general sobre la duración del trabajo debería aplicarse a los

¹¹¹ Por ejemplo: *Malta* (excepto para la manipulación de los contenedores) y *Seychelles*.

¹¹² Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), *artículo 5*.

¹¹³ Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), *artículo 3*.

¹¹⁴ Por ejemplo: *República Checa, Colombia, Croacia, Italia y Pakistán*.

trabajos portuarios, con las reservas necesarias para tener en cuenta las especificidades de la profesión. En efecto, la necesidad de acelerar la rotación de los buques puede justificar el recurso al trabajo por turnos o a las horas extraordinarias, pero de todas formas, la jornada o la semana de trabajo no debería ser más larga que la de los otros trabajadores¹¹⁵. En este sentido, la Comisión recuerda que la Conferencia adoptó el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) — que hasta ahora han ratificado 52 países — que fija principios para los trabajadores industriales y se aplica expresamente a «la manipulación de mercancías en los muelles, embarcaderos, y almacenes»¹¹⁶. Una gran parte de los Estados Miembros aplican este principio, tanto si han ratificado o no el Convenio núm. 1¹¹⁷.

162. La Comisión estima que aunque los trabajadores portuarios todavía trabajan muchas más horas que las horas normales de trabajo durante un mismo día o una misma semana, la naturaleza ocasional del trabajo o las necesidades económicas no pueden justificar de ninguna forma una duración del trabajo indebidamente prolongada.

163. Por el contrario, es posible, como ocurre en ciertos países como *Australia*¹¹⁸ o *Bélgica*¹¹⁹, reducir la duración de las horas de trabajo de los trabajadores portuarios por debajo del nivel generalmente aceptado para los otros sectores industriales. Hay ciertas razones que pueden estar a favor de que ello se produzca. La primera tiene que ver con la naturaleza de un trabajo, que a pesar de los progresos técnicos, en ocasiones todavía se realiza en condiciones penosas sufriendo calor, frío, o estando a la intemperie. La segunda razón tiene que ver con la necesidad de equiparar el empleo de una mano de obra con excedente debido a la introducción de los nuevos métodos de manipulación. Y la reducción de la duración normal del trabajo puede ayudar a ello. En tercer lugar, la necesidad de prolongar la actividad de un puerto, a menudo hasta 24 horas al día, ha impuesto el recurso al trabajo por turnos. Ahora bien, para compensar los inconvenientes que este régimen de trabajo causa a los trabajadores portuarios, tanto en su vida familiar como en sus actividades sociales, puede ser apropiado acordarles un horario semanal de trabajo menos cargado que el de los empleados en un marco horario normal. La Recomendación prevé ciertas disposiciones a adoptar a este respecto, especialmente respecto a la fijación de una duración del trabajo adecuada o a una compensación especial por los inconvenientes que

¹¹⁵ Por ejemplo: *Barbados*.

¹¹⁶ Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm.1), *artículo 1, párrafo 1, d*).

¹¹⁷ El régimen común se aplica a los trabajadores portuarios en los siguientes países: *Argelia, Argentina, Barbados, Finlandia, Jordania, Líbano, Namibia, Nicaragua, Perú, Singapur y Yemen*.

¹¹⁸ Treinta y cinco horas.

¹¹⁹ La duración es de 36 h. 15 por convenio colectivo.

cause al trabajador el trabajo por turnos (*párrafo 33*). Las negociaciones entre los empleadores y los sindicatos pueden dar como resultado una reducción de los horarios de trabajo. Pero en ciertos casos, esta situación puede perjudicar los derechos que concede el trabajo a tiempo completo en materia de seguridad social, especialmente en los que concierne a los cuidados médicos y la indemnización por despido.

164. Aunque antes el recurso a las horas extraordinarias era a menudo necesario, aunque sólo fuese debido a la irregularidad del tráfico, actualmente la mayor precisión en el calendario de los movimientos de los buques, que permite prever con mayor facilidad el número de trabajadores necesarios, debería contribuir a limitar todo lo posible este recurso. En caso de que sea necesario, la mayor parte de los convenios colectivos y las tarifas portuarias precisan la duración «normal» del trabajo portuario, más allá de la cual se calculan sobretasas, especialmente debido a las horas extraordinarias pagadas a los trabajadores. Cuando se han concluido acuerdos ventajosos sobre la indemnización por horas extraordinarias, puede existir la gran tentación de sobrepasar los horarios con el acuerdo de los trabajadores. Habría que desalentar el que se recurra en exceso a las horas extraordinarias lo que nuevamente compromete la seguridad y la salud de los trabajadores y al mismo tiempo perjudica la creación de empleos. Por lo tanto, resulta necesario poner en marcha una política con vistas a ajustar las horas de trabajo a los límites preestablecidos, después de que se realicen consultas entre los empleadores y los trabajadores.

165. El principio del descanso semanal — especialmente enunciado en el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14), que se aplica a la industria portuaria — es asimismo un elemento que hay que tener en consideración para determinar unas buenas condiciones de trabajo. Aunque de forma general, la aplicación de este principio no parece plantear dificultades, se admiten excepciones para actividades que deben seguir durante el día normal de descanso semanal. Lo cual afecta especialmente al sector de transportes. Tratándose de la industria portuaria, la necesidad de trabajar durante los días de descanso semanal se impondrá en el caso de trabajos por turnos. No obstante, es legítimo dar un día de descanso compensatorio con vistas a preservar la salud y el rendimiento de la mano de obra. En la medida de lo posible, se debería utilizar la fórmula del descanso compensatorio.

166. Por último, los trabajadores portuarios deberían disfrutar, de la misma forma que todos los otros trabajadores de la industria, de vacaciones pagadas. Las vacaciones pagadas se han convertido en una necesidad social real. Los trabajadores portuarios también deberían aspirar a ellas. La duración de estas vacaciones estará en función de la edad o del número de años de servicio.

3. Prestaciones de la seguridad social

167. El Convenio no dice nada sobre la cuestión de las prestaciones de la seguridad social. La Recomendación la aborda de forma clara al prever las

disposiciones que deberían tomarse en caso de inactividad (*párrafo 8, c*) o de reducción inevitable de la fuerza de trabajo (*párrafo 10*), y menciona los sistemas de pensiones y de jubilación que deberían establecerse (*párrafo 35*). No se trata de describir aquí todos los regímenes de seguridad social de los que dependen los trabajadores portuarios. Lo esencial es que estos disfrutaran de ellos de la misma forma que los otros trabajadores de la industria. La mayor parte de las memorias examinadas dan cuenta de ello. El hecho de que muchos trabajadores portuarios no puedan todavía trabajar de forma regular sólo hace que estas prestaciones acordadas por los regímenes de seguridad social sean más necesarias para ellos. Respecto a la aplicación de estos regímenes, la Comisión señaló en un Estudio general anterior que el examen de las prácticas nacionales demuestra que en muchos países se ha atribuido al ministerio de trabajo la responsabilidad de toda o de parte de la seguridad social y, de modo particular, de la elaboración y de la aplicación de la legislación. Asume también, a veces, directamente la responsabilidad de la gestión de los fondos de la seguridad social. Ciertos países se han dotado de un código de seguridad social que define el ámbito de aplicación personal y material de la legislación, y establece las condiciones para la concesión de las prestaciones y los beneficiarios para el conjunto de los riesgos sociales (prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivientes, desempleo, maternidad, familiares y prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional). En ciertos países, diversos organismos tripartitos o paritarios tienen competencia en la gestión de los fondos y en el pago de las prestaciones en concepto de seguridad social. En otros países, son organismos diferentes los que administran las diversas cajas del seguro social, según el riesgo cubierto¹²⁰. Del examen de las memorias, la Comisión observa que la mayor parte de los países no disponen de un régimen de seguridad social específico para los trabajadores portuarios — especialmente cuando se trata de los beneficios de las prestaciones antes citadas. Lo máximo que podemos observar a este respecto — y ello no constituye ninguna excepción respecto a otras categorías de trabajadores — es que ciertos países conceden prestaciones de desempleo, que a veces deben ir precedidas de un plazo de carencia. Por último, las prestaciones por desempleo y de jubilación, cuando son lo suficientemente altas, pueden constituir incentivos para que los trabajadores se marchen de forma voluntaria, tal como se prevé en los programas de ajuste estructural.

168. Estos últimos años, la Comisión indicó en sus informes generales que la preocupación de preservar la viabilidad financiera y de mejorar la relación costo-eficacia de los diferentes regímenes de seguridad social había conducido a una generalización y a una aceleración de los procesos de reforma. La Comisión

¹²⁰ Véase OIT: *Administración del trabajo*, CIT, 85.ª reunión, Informe III (Parte 1B), párrafos 80-83.

toma nota de que el alcance y la profundidad de estas reformas podrían conducir a un cambio fundamental de los sistemas de seguridad social en el mundo ¹²¹. No obstante, las reformas de los regímenes de seguridad social requieren un enfoque equilibrado apoyándose sobre una visión clara a largo plazo, formulada luego de consultar al conjunto de las principales fuerzas sociales y políticas de los países de que se trate. De esta manera, los intereses específicos de las personas que estén comprendidas en un régimen de protección social deberían ser tomados en consideración y sus representantes deberían estar asociados, en la medida posible, a los procesos de reforma ¹²². Que sea distinto o no a los regímenes aplicables a las otras categorías de trabajadores, el régimen de seguridad social de los trabajadores portuarios debería responder a las mismas exigencias.

4. Medidas de seguridad e higiene en el trabajo

169. Aunque en el presente Estudio, la Comisión dedique lo esencial de su análisis a los modernos métodos de manipulación de cargas, no olvida que en todo el mundo muchos trabajadores portuarios continúan transportando, levantando y llevando paquetes de todas las formas y de todos los tamaños. Asimismo, desea insistir en el hecho de que aunque la mecanización y las cargas cada vez más pesadas que hay que manipular hacen que haya menos accidentes cuando éstos ocurren son comparativamente mucho más graves y fatales. Según el artículo 6 del Convenio y el párrafo 31 de la Recomendación, deberían aplicarse a los trabajadores portuarios, entre otras, medidas adecuadas de seguridad e higiene. Como indicó anteriormente la Comisión, los instrumentos de referencia actuales son el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152), y su Recomendación núm. 160. La Comisión sólo desea recordar que el Consejo de Administración invitó a los Estados Miembros a ratificar el Convenio núm. 152 y a dar efecto a la Recomendación núm. 160.

170. De manera general, la mayor parte de los países deberían incluir a los interlocutores sociales en la preparación y el desarrollo de las normas de trabajo en el campo de la seguridad e higiene en los puertos. A este respecto, la Comisión desea hacer hincapié en la importancia de la formación y de la prevención. Resulta especialmente necesario crear instituciones oficiales encargadas, a nivel portuario, de controlar la mejora de la seguridad y sensibilizar a las diferentes partes interesadas (empleadores y trabajadores o sus organizaciones) sobre su necesidad ¹²³. Ciertos Estados Miembros han

¹²¹ Véase CIT: 85.ª reunión, 1997, Informe III (Parte 4A), párrafos 62-67.

¹²² Véase CIT: 83.ª reunión, 1996, Informe III (Parte 4A), párrafos 58 y 59.

¹²³ Por ejemplo: *Bélgica* (el empleador tiene la obligación de crear un Comité paritario de higiene y embellecimiento de los lugares de trabajo), *Costa Rica* (Comisión de Salud Ocupacional instituida por la convención colectiva de la JAPDEVA). *Estados Unidos y Reino Unido* (*Ports Safety Organisation Technical Services Ltd.*).

mencionado la existencia de programas o de instituciones encargadas de controlar el respeto de la reglamentación general en materia de seguridad e higiene¹²⁴. La Comisión hace notar que ciertos países no disponen de una reglamentación específica para el sector y que, debido a las características particulares de los equipamientos y de las condiciones de trabajo, los reglamentos a este respecto le parecen indispensables.

171. Actualmente, un número cada vez mayor de puertos son centros de actividad en donde los marinos, los trabajadores portuarios y los conductores de camión — entre otros — trabajan en ocupaciones relacionadas. Desde hace algunos años, la movilidad de los trabajadores del transporte está considerada como una posible causa de una mayor exposición de las personas que trabajan en los puertos a los riesgos relacionados con el VIH/SIDA. Específicamente se ha detectado este tipo de situación en Sudáfrica y en Brasil. La OIT, con la colaboración de las autoridades competentes, estudia la cuestión y preconiza ciertas medidas en estos dos países. Y prevé analizar a corto plazo los resultados antes de aplicar estas medidas en otros países.

172. Por último, para garantizar la adecuada aplicación de las normas sobre seguridad e higiene en el sector portuario, es necesario dotarse de un servicio de inspección eficaz. Esta cuestión es abordada brevemente por la Recomendación que prescribe que deberían existir servicios de inspección adecuados y calificados (*párrafo 31*). La inspección del trabajo debería tener una función preventiva. La Comisión ha tenido la ocasión de indicar que desde el principio de la inspección, la prevención ha sido considerada como fundamental y sigue conservando toda su actualidad¹²⁵. También ha podido constatar que en el marco de las exigencias del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), los inspectores del trabajo tienen a menudo el poder de ordenar acciones correctivas y de requerir, en caso necesario, medidas de inmediata ejecución en caso de peligro inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores.

Sección III. Repercusiones sociales de la introducción de los nuevos métodos de manipulación

173. Aunque los dos instrumentos reconocen en su preámbulo que los nuevos métodos de manipulación en los puertos «pueden beneficiar a la economía del país en general y contribuir a la elevación del nivel de vida»,

¹²⁴ Por ejemplo: *Bahrein* (en virtud del artículo 3 de la ley sobre la seguridad en el trabajo del 15 de noviembre de 1984) y *Brasil* (en virtud de la aplicación del programa integrado de modernización de los puertos (PIMOP)).

¹²⁵ Véase OIT: *La inspección del trabajo*, CIT, 71.ª reunión, Ginebra, 1985, Informe III (Parte 4B).

convendría no perder de vista los intereses de los trabajadores portuarios y considerar en el mismo plano los aspectos económicos, financieros o técnicos y las consecuencias sociales de esta evolución. Para hacer frente a una situación nueva, se tratará de prever sus efectos probables para después tomar todas las medidas útiles para prevenir o atenuar sus efectos perjudiciales para los trabajadores portuarios.

A. Previsión de los efectos de los cambios

174. Aunque el Convenio sólo trata esta cuestión brevemente en su preámbulo, la Recomendación prescribe largamente, en su segunda parte, la necesidad de examinar el efecto probable de los cambios introducidos en los métodos de manipulación, en especial sobre las posibilidades de empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios, todo ello con el fin de adaptar mejor los programas y las políticas de empleo en el sector a las nuevas exigencias técnicas y métodos de gestión de la mano de obra. A este fin, deberían reunirse de forma regular todas las informaciones útiles, tales como estadísticas sobre el movimiento de mercancías en los puertos o el origen y el destino de las principales corrientes de transporte de mercancías, información sobre las tendencias futuras y estimaciones sobre la mano de obra que se necesita en los puertos¹²⁶. Los motivos de esta planificación son claros y están motivados por la necesidad de introducir y aplicar los nuevos métodos de planificación con los menos errores posibles. El método ideal consistiría en preparar con la suficiente antelación la adopción de estos nuevos métodos y prever con discernimiento sus repercusiones para evitar todo riesgo de consecuencias especialmente perjudiciales para la seguridad del empleo de los trabajadores portuarios o sus condiciones de trabajo.

175. A este respecto, desde 1969, la reunión técnica tripartita había considerado que había que realizar lo antes posible la evaluación de la mano de obra en el sector portuario. Esta evaluación debe basarse en informaciones precisas que permitan a las organizaciones interesadas prever las futuras tendencias del desarrollo del comercio mundial y de los métodos de manipulación. Es esencial que la evaluación se realice antes, si se quieren evitar las consecuencias negativas en el plano social.

176. Es evidente que la elección del mejor método de manipulación para un país, una región o un puerto determinado, ya no depende exclusivamente de una única elección política por parte de los poderes públicos. Otros factores, en primera línea de los cuales se encuentran unas relaciones internacionales cada vez más integradas y la demanda cada vez mayor de puertos que ofrezcan tanto

¹²⁶ *Parte II* (Repercusiones de los cambios en los métodos de manipulación de la carga) de la Recomendación núm. 145.

funciones industriales como terciarias, ejercen una influencia real sobre las estrategias de desarrollo adoptadas ¹²⁷.

177. La Recomendación ha previsto ciertas informaciones fundamentales para facilitar la planificación y la coordinación. El desarrollo de las infraestructuras de transporte interno también puede ser un factor a tomar en consideración. En efecto, en un contexto en el que los puertos estarán llamados cada vez más a convertirse en plataformas logísticas relacionadas o integradas, los transportes por carretera, por ferrocarril o fluviales deberán poder alinearse con el transporte marítimo. Asimismo, la Comisión ya ha indicado que las operaciones portuarias de ahora en adelante exigirán sustituir el trabajo por el capital. Por lo tanto, será conveniente tener en cuenta la abundancia de capital y su posible impacto sobre las posibilidades de mantener o crear empleos. Por último, en particular desde el punto de vista de los armadores, el rendimiento de un puerto puede ser considerado en relación con la cifra total de tiempo de rotación de los buques y del tráfico total.

178. La fuerte competencia que se está instalando en la industria portuaria mundial, las implicaciones comerciales, pero también el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación contribuyen actualmente de forma amplia a facilitar el suministro de información y el acceso a ésta. En la preparación del presente Estudio, la Comisión ha podido utilizar, además de las informaciones proporcionadas en las memorias de los gobiernos y los documentos de la Oficina, informaciones extremadamente interesantes sobre temas varios gracias a la red de Internet en la cual es posible encontrar sitios *Web* de casi todos los grupos mundiales de manipulación, muchos puertos nacionales, las organizaciones representativas nacionales o internacionales interesadas, los institutos de estudios sectoriales, la prensa técnica, y por supuesto las organizaciones internacionales gubernamentales que desarrollan actividades en el sector portuario ¹²⁸. En el análisis de las informaciones recogidas se debería, evidentemente, tener en cuenta, con toda imparcialidad, la naturaleza de la entidad que las proporciona.

B. Gestión de las variaciones del número de trabajadores en el marco del ajuste estructural

179. Según el *artículo 4, párrafo 2*, del Convenio «Cuando sea inevitable reducir el contingente total de trabajadores registrados, se deberán adoptar las medidas necesarias para impedir o atenuar los efectos perjudiciales de tal reducción sobre los trabajadores portuarios».

¹²⁷ Véase a este respecto: capítulo I, sección II. Reformas portuarias (párrafos 33-63).

¹²⁸ Sobre este punto la Comisión remite a la lista no exhaustiva de páginas *web* que figuran al final del capítulo I.

180. El informe sometido para el debate en la Reunión tripartita de 1996 indicó que la primera mitad de los años noventa estuvo caracterizada por una considerable reducción del número de trabajadores portuarios¹²⁹. En *Australia* por ejemplo, los cambios emprendidos en 1989 por la autoridad encargada de la reforma portuaria se tradujeron en una disminución del 57 por ciento del número de trabajadores en la manipulación durante los tres primeros años de la reforma¹³⁰. Durante los debates los representantes de *Ghana* y *Kenya* admitieron que los ajustes estructurales habían conducido a importantes pérdidas de empleo en el sector portuario. En el *Reino Unido*, la supresión en 1989 del régimen de empleo de los trabajadores portuarios provocó una disminución del empleo del 44 por ciento en los tres años siguientes para los puertos que antes estaban sometidos a dicho régimen. Además, según el informe de 1995 de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, un 73 por ciento de las organizaciones sindicales que respondieron al cuestionario de la Federación dieron cuenta de una reducción media del empleo de un 22 por ciento durante el período estudiado. Además, la Comisión ha recibido otras informaciones sobre reducciones espectaculares del número de trabajadores portuarios: en *Argentina*, el proceso de privatización de los puertos ha dado como resultado una reducción del empleo de un 70 por ciento entre 1989 y 1993, mientras que la productividad aumentaba un 300 por ciento¹³¹. El puerto de *Buenos Aires* ha visto como su contingente disminuía de 7.183 trabajadores en 1991 a 1.830 en 1994¹³² (75 por ciento de reducción). En *Nueva Zelanda*, de 50 empresas de manipulación portuaria que empleaban más o menos a 3.500 trabajadores en 1988, la cifra ha pasado a 11 empresas que emplean a menos de 1.000 trabajadores diez años después (71 por ciento de disminución).

181. La reducción del empleo a menudo recurre a la combinación de varios dispositivos: financiación de las jubilaciones voluntarias anticipadas, congelación de la contratación, reconversión y transferencia de la mano de obra. La Recomendación núm. 145 sugiere todas estas medidas para determinar la importancia de la reducción, pero asimismo prevé tener en cuenta «la disminución natural de los efectivos» o «la exclusión de los trabajadores que no obtengan sus principales medios de vida del trabajo portuario» (*párrafo 19, 2*).

¹²⁹ OIT: *Reunión tripartita sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 20-24 de mayo de 1996, documento TMPI/1996.

¹³⁰ Declaración durante los debates del representante de *Australia*.

¹³¹ Jan Hoffman: *Las privatizaciones portuarias en América Latina en los 90: determinantes y resultados* (Tercer Programa Internacional de Privatización y Regulación de Servicios de Transporte. Las Palmas de Gran Canaria, 5-10 de abril de 1999). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1999.

¹³² «Le système portuaire latino-américain aujourd'hui», *Villes & Ports*, núm. 20, diciembre de 1997.

En definitiva, la estrategia de reducción del número de trabajadores a la hora de la liberalización, de la privatización y de la mundialización de la industria portuaria depende de muchos factores objetivos y subjetivos que incluyen:

- el ritmo y la amplitud de las reducciones previstas por las empresas de manipulación;
- la fuerza de los sindicatos y el estado de las relaciones profesionales;
- el peso del sector público o privado en las operaciones consideradas;
- el grado de apertura a la competencia;
- la situación financiera del puerto;
- la posibilidad de transferir a los trabajadores a otros sitios;
- el monto de los fondos que los poderes públicos han puesto a disposición para las medidas sociales de sostén a la reducción del número de trabajadores;
- las aptitudes para el cambio y la movilidad profesional o geográfica de los trabajadores portuarios, y su interés por las formas de retirarse de forma voluntaria.

Los dos dispositivos con los que nos encontramos con más frecuencia son los que vienen a continuación.

Incentivos al retiro voluntario

182. Las reducciones del empleo en la industria portuaria pueden realizarse sin recurrir a los despidos masivos. Se pueden aplicar planes de jubilación anticipada e incentivos al retiro voluntario, así como otras medidas como la reorganización funcional y regional, el no reemplazar a los que se van, la disminución del tiempo de trabajo y los nuevos modos de organización.

183. Una estrategia frecuentemente utilizada para reducir la mano de obra consiste en promover la jubilación anticipada. En *España*, el Gobierno ha adoptado una reglamentación que facilita la jubilación voluntaria, siempre que la duración de los servicios sea suficiente para dar derecho a las prestaciones de la seguridad social. Posteriormente esta disposición ha sido retomada en un acuerdo tripartito sectorial¹³³. A este respecto existen diversos sistemas de indemnización, en *Pakistán*, en 1993 se instauró en el puerto de Karachi un sistema para fomentar la jubilación anticipada, que consiste en el pago de una cantidad por irse de forma voluntaria y de un suplemento en caso de renuncia al derecho al empleo para el hijo mayor.

¹³³ *España*: real decreto-ley 2/1986 del 23 de mayo de 1996; resolución de 19 de noviembre de 1999 por la que se dispone la inscripción en el correspondiente registro y publicación del «III Acuerdo para la regularización de las relaciones laborales en el sector portuario».

184. En algunos casos, la financiación de este dispositivo de reducción del número de trabajadores puede ser muy costosa, y muchos gobiernos han tenido o tendrán dificultades en llevarlo a cabo sin tropiezos.

El recurso a los despidos

185. La Comisión recuerda que los despidos sólo deberían ser utilizados, según las disposiciones de la Recomendación, como último recurso y teniendo debidamente en cuenta otras posibilidades menos nocivas (*párrafo 19, 3*). Además, cuando el despido es inevitable, debe hacerse según los criterios convenidos, previstos en el *párrafo 10*, con vistas a proteger financieramente al trabajador portuario afectado.

186. La mayor parte de los países han conseguido reducir el número de trabajadores a favor de un ajuste estructural combinando sistemas de reducción de personal y de jubilación anticipada. Las respuestas al cuestionario de 1996 de la Oficina Internacional del Trabajo no dieron informaciones precisas sobre los despidos, pero indicaron que estos eran indispensables en el marco de la reforma. Al examinar las memorias, la Comisión lamenta las informaciones muy sucintas que se proporcionan sobre esta cuestión. Ciertos países han indicado simplemente que el recurso periódico al despido de trabajadores portuarios se hace bajo control de órganos competentes que vigilan la equidad del procedimiento¹³⁴.

187. De manera general, y con referencia al Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982, (núm. 158), el trabajador despedido tendrá derecho, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, a una indemnización por fin de servicios o a otras prestaciones análogas, cuya cuantía se fijará en función, entre otras cosas, del tiempo de servicios y del monto del salario, pagaderas directamente por el empleador o por un fondo constituido mediante cotizaciones de los empleadores (*artículo 12, párrafo 1, a*)), o a prestaciones del seguro de desempleo, de un régimen de asistencia a los desempleados o de otras formas de seguridad social, tales como las prestaciones de vejez o de invalidez, bajo las condiciones normales a que estén sujetas dichas prestaciones (*párrafo 1, b*)), o a una combinación de tales indemnizaciones y prestaciones (*párrafo 1, c*)). La concesión de una indemnización es una de las formas de proteger los ingresos. Además, ciertos países pueden acordar la prioridad de contratación a los trabajadores portuarios que han sido despedidos. En *Estonia*, por ejemplo, la ley sobre los contratos de empleo (*artículo 98, párrafo 3*) prevé que un empleador que tenga puestos vacantes deba contratar de nuevo a un trabajador que él despidió durante los últimos seis meses, si este último manifiesta su voluntad de que así sea.

¹³⁴ Por ejemplo: *Bangladesh, El Salvador, India y Panamá*.

188. De manera general, las medidas para dejar el trabajo de forma voluntaria o de despido pueden ser financiadas por las autoridades portuarias, los empleadores privados, o los fondos públicos especiales. En *Australia*, se ha creado una persona moral para ayudar a las empresas portuarias a financiar las medidas de reestructuración¹³⁵. Entre agosto y diciembre de 1999, se financiaron de esta forma un total de 1.487 renuncias voluntarias por un valor total de 178 millones de dólares australianos.

Sección IV. Relaciones profesionales

189. El Convenio prevé una participación sin reservas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en su puesta en práctica¹³⁶. Retomando las prescripciones del Convenio la Recomendación prevé, además, en dos partes, las posibles formas de participación de los interlocutores sociales. La primera parte insiste en la importancia de asegurar la existencia de organizaciones representativas y en la necesidad de promover el debate y las negociaciones entre los empleadores y los trabajadores para arreglar las diferencias, todo ello haciendo referencia clara a los convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT¹³⁷. La segunda parte prescribe la firma de acuerdos entre los empleadores, o sus organizaciones, y las organizaciones de trabajadores sobre las medidas a tomar con vistas a la regularización del empleo y la estabilización de los ingresos, pero también para mejorar la eficacia del trabajo en los puertos¹³⁸.

190. Las consultas entre los poderes públicos y las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores son un principio básico defendido por la OIT. Para garantizar el mayor éxito de estas consultas, deben reunirse ciertas condiciones elementales, como por ejemplo, un clima de estabilidad política y de respeto a los derechos que garantice la libertad sindical y el buen funcionamiento de las negociaciones colectivas, una voluntad auténtica de alcanzar el consenso, y la comunicación a los interlocutores sociales de un volumen suficiente de informaciones. Todos estos principios de base se aplican asimismo al sector portuario.

¹³⁵ *Australia: Maritime Industry Company Limited (MIFCo)*.

¹³⁶ *Artículos 1, 3, 5 y 7 del Convenio núm. 137*.

¹³⁷ La *parte IV* (Relaciones de trabajo) de la Recomendación núm. 145 hace referencia a los siguientes instrumentos de la OIT: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129), y la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130).

¹³⁸ La *parte V* (Organización del trabajo portuario) de la Recomendación núm. 145, proporciona además ejemplos de temas que podrían tratar las medidas prescritas (*párrafo 29*).

191. El sindicalismo en los puertos se ha topado — y continúa topándose — con dificultades de organización debidas a la naturaleza del trabajo de los trabajadores portuarios, que puede ser ocasional y materialmente disperso. Además, conviene señalar el hecho de que los mecanismos de relación profesional son función de factores muy diversos tales como la estructura de la industria portuaria de cada país, su peso en el desarrollo de la economía nacional, la amplitud del empleo regular, la multiplicidad de los sindicatos, la actitud de los poderes públicos y de los empleadores, etc.

192. Las particularidades del trabajo portuario — trabajo intermitente u ocasional, dureza del trabajo, multiplicidad de los empleadores, modernización de las técnicas de racionalización de la gestión de la mano de obra, etc. — tienen una clara incidencia sobre la concepción de las relaciones profesionales en el sector. La pregunta que nos podemos hacer es si esto exige un tratamiento especial distinto de las reglas y práctica que habitualmente están en vigor para los trabajadores en general. En ciertos casos, los trabajadores portuarios son considerados como funcionarios públicos, y a este título, están sujetos a los estatutos de la función pública. En otros casos, una legislación especial para los trabajadores portuarios puede arreglar la cuestión de las relaciones profesionales. Por último, en la mayor parte de los casos, la cuestión de las relaciones profesionales en la industria portuaria depende de la legislación del trabajo y de las reglas y prácticas que se aplican a los trabajadores en general. Al igual que en otros sectores industriales, los convenios colectivos pueden constituir un medio eficaz para responder a las necesidades especiales del trabajo portuario.

193. Los sindicatos de trabajadores portuarios han tradicionalmente sido un grupo muy activo y muy consciente de la solidaridad y de su influencia a escala mundial. El peso de la industria portuaria en el desarrollo económico de la mayor parte de los países a menudo ha dado ocasión a que los sindicatos de trabajadores portuarios tomen la cabeza de los movimientos sindicales nacionales, es decir, a que figuren como los primeros grupos de trabajadores organizados del país¹³⁹. Sus funciones son muy variadas y pueden comprender, a diversos niveles, la negociación colectiva y el tratamiento de las reivindicaciones y los conflictos de trabajo y también la participación en organismos de consulta paritaria. Si las relaciones profesionales se desarrollan a nivel de empresa, el interlocutor es, de manera general, el empleador, tanto si es público como privado. De la misma forma, a escala regional o nacional, los intereses de los empleadores pueden ser difundidos por organizaciones representativas. En un sector en mutación en el que la característica principal es el fortalecimiento de la participación del sector privado, los gobiernos y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores reunidas en

¹³⁹ Por ejemplo: *República Unida de Tanzania* en los años treinta y *Jamahiriya Arabe Libia* en los años cuarenta.

Ginebra en 1996 quisieron hacer hincapié en el carácter indispensable del diálogo entre los interlocutores sociales — en el marco normativo que definirán los poderes públicos — con el fin de anticipar y manejar estos cambios ¹⁴⁰.

194. A este respecto, la Comisión considera que es útil citar el punto de vista que la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte expresó en su informe de 1995: la mayoría de los trabajadores portuarios del mundo han experimentado alguna forma de reestructuración que ha tenido efectos negativos en el empleo y, por extensión, en las condiciones de vida de los propios trabajadores y de quienes dependen de ellos. Un aspecto importante del movimiento sindical portuario consiste en que la acción de los sindicatos y la participación de los representantes de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones han contribuido a atenuar los efectos perniciosos de la reestructuración en la situación de los trabajadores. La referida participación en la toma de decisiones es esencial y efectiva en aquellos casos en que los representantes de los trabajadores no se limitan a tomar parte en el proceso, sino que además comparten la responsabilidad de los resultados de la reforma portuaria. [...] Toda reforma, reestructuración o reorganización, originadas ya sea por los programas de ajuste estructural aplicados por los gobiernos con el respaldo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por la evolución de las prácticas comerciales y las técnicas de transporte, o por la introducción de nuevas tecnologías han de ser evaluadas en función de sus consecuencias para la condición de los trabajadores interesados, tanto en el corto como en el largo plazo. No existe una política uniforme o una única fórmula mágica que puedan aplicarse a la reestructuración portuaria en todo el mundo; el único criterio que pueden considerar las organizaciones sindicales al negociar la reforma es el de los efectos que las transformaciones propuestas tienen para los intereses de los trabajadores.

195. En un sector en rápida mutación desde hace más de un decenio, las organizaciones representativas han sabido imponer el principio de la concertación y de la negociación colectiva. A este respecto, la Comisión lamenta todavía más el escaso número de organizaciones de empleadores y de trabajadores que han aprovechado la ocasión ofrecida por el presente Estudio para expresar su punto de vista sobre la aplicación concreta de las leyes y las reglamentaciones nacionales ¹⁴¹.

¹⁴⁰ Véase a este respecto: *Conclusiones sobre los problemas de carácter social y laboral producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria*, adoptadas por unanimidad durante la reunión tripartita del 20 al 24 de mayo, documento TMPI/1996/10.

¹⁴¹ La lista de las organizaciones representativas que han hecho comentarios se encuentra en la nota a pie de página 22 de la Introducción.

A. La negociación colectiva

196. Para empezar, es esencial que ambos, trabajadores y empleadores, «sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas»¹⁴². Este principio, firmemente establecido en un convenio fundamental del trabajo, es ampliamente reconocido en la mayor parte de los países y, de manera general, aplicado sin dificultades al sector portuario. Después, conviene precisar el sentido que deseamos dar a las relaciones profesionales en el marco de este Estudio.

197. Podemos considerar que las relaciones profesionales son el conjunto de instituciones y de mecanismos a través de los cuales los empleadores y los trabajadores, o sus organizaciones, establecen y aplican las reglas que regulan las relaciones de trabajo, incluyendo las cuestiones sobre las condiciones de trabajo y de empleo. Estos mecanismos permiten una gran flexibilidad en la elaboración de prescripciones adaptadas a la situación particular de la industria o de la empresa considerada. Tanto esta adaptabilidad, como la posibilidad que se ofrece a los interesados de tener voz en el asunto deberían animar a todas las partes a entablar relaciones profesionales.

198. Las relaciones entre empleadores y trabajadores portuarios sufren intensamente la influencia de las circunstancias propias al trabajo portuario. La naturaleza ocasional del trabajo ha podido, o puede todavía actualmente, engendrar un cierto descuido en lo que respecta a la puesta en práctica de un procedimiento de consultas adecuado o al respeto de los acuerdos concluidos. No obstante, las medidas y políticas activas cada vez más frecuentes para regularizar el empleo y estabilizar los ingresos de los trabajadores portuarios deberían incitar al establecimiento de relaciones similares a las que normalmente se encuentran en cualquier otra rama de la actividad económica, o incluso en el seno de una misma empresa industrial. Por añadidura, actualmente nada debería oponerse a que una relación de este tipo pueda establecerse entre los trabajadores portuarios empleados de forma permanente y sus empleadores.

199. El mecanismo de relaciones profesionales, así como el nivel en el que se sitúan las diferentes actividades, son evidentemente función de los diferentes factores citados antes. De esta forma, las negociaciones pueden llevarse a cabo a nivel nacional¹⁴³, o a nivel regional¹⁴⁴. En *Italia*, el convenio

¹⁴² Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), artículo 2.

¹⁴³ Por ejemplo: *Argentina, Barbados, Brasil y Nueva Zelandia*.

¹⁴⁴ En *Costa Rica*, las condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores portuarios se fijan a través de las «convenciones colectivas» concluidas con el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOOP) y de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la

colectivo sobre el trabajo portuario, firmado el 11 de junio de 2001, prevé la constitución de un Comité paritario nacional permanente cuyas competencias cubran todas las cuestiones económicas y sociales del sector¹⁴⁵. No obstante, muchas de las memorias dan cuenta de instituciones o de convenios colectivos concluidos a nivel de puertos¹⁴⁶. La participación de los interlocutores sociales puede situarse tanto a nivel de rama de actividad o de comunidad portuaria como de empresa¹⁴⁷. En *Bélgica*, aunque la iniciativa de la concertación social depende de la política federal y la ejecución de la política de empleo depende de los gobiernos regionales, el Gobierno indica que prácticamente todos los aspectos de las actividades portuarias están controlados por los interlocutores sociales a través de órganos paritarios¹⁴⁸. En *Japón*, la aplicación de la ley sobre el trabajo portuario es objeto de debate de los interlocutores sociales en el seno del Consejo sobre la política nacional y a nivel de puertos en el seno de los consejos deliberantes regionales sobre la seguridad del empleo. El Gobierno de *Túnez*, ha indicado que la adopción de la ley (núm. 99-25), de 18 de marzo de 1998, codificando los puertos marítimos comerciales es el resultado de una política activa de concertación de los interlocutores sociales en la industria portuaria. Cada puerto dispone de una oficina de la mano de obra, de composición tripartita, que debe controlar la manera en la que se organiza la contratación de los trabajadores portuarios y recomendar los medios para mejorar sus condiciones de trabajo. Por último, resulta asimismo frecuente que las negociaciones se desarrollen a nivel de empresa¹⁴⁹. Por ejemplo, en *Australia* una ley general establece el marco en el que deben establecerse las relaciones profesionales a nivel de empresas portuarias, y de otras empresas industriales¹⁵⁰.

200. Cuando el sector resulte afectado por un programa de ajuste estructural o de modernización, resultará más esencial desarrollar el debate y la negociación entre todos los actores del sector. Para que dicho programa pueda tener éxito, resulta indispensable asociar tanto a los empleadores como a los

Vertiente Atlántica (PAPDEVA). Lo mismo ocurre en los *Estados Unidos* en donde las condiciones de empleo de los trabajadores portuarios de la costa este están reguladas por un contrato conjunto multipuertos (*Multi-port Master Contract*) negociado con la AFL-CIO, mientras que los puertos de la costa oeste son objeto de convenios colectivos firmados por la ILWU.

¹⁴⁵ *Italia*: artículo 40 del convenio colectivo de 11 de junio de 2001.

¹⁴⁶ Por ejemplo: *Austria, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Gambia, Malta, Pakistán y Rumania*.

¹⁴⁷ Por ejemplo: *Canadá*.

¹⁴⁸ Especialmente las comisiones administrativas de los puertos, los comités de gestión de los fondos sociales o de los servicios de empleo.

¹⁴⁹ Por ejemplo: *Argelia, Benin, España y Singapur*.

¹⁵⁰ *Australia*: *Federal Workplace Relations Act* (ley federal sobre las relaciones en el lugar de trabajo) de 1996, en su forma enmendada en marzo de 1997.

trabajadores en los esfuerzos desplegados con miras a la regularización del empleo o, al menos, consultar a los interesados antes de que se tomen medidas susceptibles de afectar a sus intereses. La concertación y la negociación de buena fe siguen siendo los métodos más eficaces para prevenir los conflictos, siempre que esto sea factible.

B. Los conflictos de trabajo y su solución

201. Los desacuerdos siempre han sido muy frecuentes en los puertos. La Comisión mencionó anteriormente, la imprecisión de la relación entre los empleadores y los trabajadores, las condiciones en las cuales frecuentemente debe realizarse el trabajo y, por supuesto, los choques entre los nuevos métodos de manipulación y los hábitos adquiridos. Por lo tanto, muy a menudo los paros laborales siguen a los conflictos nacies. De conformidad con los principios reconocidos de la OIT, el derecho a la huelga es, para los trabajadores y sus organizaciones, un medio esencial de defender sus intereses, aunque se admiten ciertas condiciones de procedimiento y restricciones, a condición de que se garanticen procedimientos compensatorios apropiados, incluyendo el arbitraje obligatorio. Las posibles consecuencias de estas huelgas son conocidas: buques retrasados, transportes interiores reducidos a la espera, productos perecederos estropeados e inutilizables o exportaciones obstaculizadas. Si la huelga se prolonga, las repercusiones sobre la propia economía nacional pueden ser graves.

202. Por lo tanto resulta necesario disponer al más alto nivel de procedimientos bien adaptados a las circunstancias para resolver los conflictos y litigios rápidamente. Hay que tomar sobre todo las medidas necesarias para impedir que el conflicto se extienda y, si es posible, para que se continúe el trabajo a la espera de que se solucionen los problemas. No sería posible enumerar y estudiar aquí todas las formas posibles de solucionar los conflictos y litigios. Los procedimientos, a menudo complejos, adoptados en la mayor parte de los países varían en función de las particularidades de cada uno de estos países.

203. Ciertos Estados dejan la resolución de los conflictos a la negociación colectiva¹⁵¹. Los interesados a veces disponen de procedimientos de conciliación; en ciertos casos, se prevé el arbitraje en caso de fracaso de la conciliación¹⁵². En *Brasil*, en caso de conflicto, las oficinas regionales del Ministerio de Trabajo y Empleo pueden asegurar la mediación. Asimismo, esta función se atribuye a la unidad especial de inspección del trabajo en los puertos y vías navegables — y sus representaciones regionales — en virtud de la orden

¹⁵¹ Por ejemplo: *Estados Unidos y Noruega*.

¹⁵² Por ejemplo: *Bahrein, Namibia y Nueva Zelandia*.

normativa intersectorial SEFIT/SSST/MTE núm. 13 del 6 de julio de 1990. En *Mauricio*, los conflictos se tratan con prioridad a nivel de puertos, y pocos se llevan al Ministerio de Trabajo y Relaciones Profesionales. En último recurso, el conflicto se somete, en virtud de la ley sobre las relaciones profesionales de 1973, al arbitraje de la Comisión de relaciones profesionales o del Tribunal de arbitraje permanente. Muchos países disponen de servicios de conciliación y de mediación en materia de conflictos colectivos de trabajo utilizables, entre otros, en el sector portuario¹⁵³. En *Filipinas*, todo convenio colectivo de trabajo (*Collective bargaining agreement*) debe prever estipulaciones relativas a la resolución de conflictos de interpretación y de aplicación del acuerdo. Todo conflicto que no se trata durante un período dado es sometido automáticamente a un procedimiento de arbitraje. El o los árbitros deben estar acreditados por el Consejo nacional de conciliación y de mediación (*National Conciliation and Mediation Board*). La decisión arbitral es final y ejecutoria en los diez días de su notificación. Además, los conflictos individuales de trabajo son obligatoriamente objeto de un procedimiento de arbitraje exclusivo de la Comisión nacional de relaciones profesionales. Ciertos gobiernos han otorgado a estos organismos, instituidos en el seno de los puertos, las funciones de investigación, mediación o de decisión¹⁵⁴. Estas funciones pueden ser ejercidas como procedimientos intermediarios de resolución de conflictos que se encuentran entre los procedimientos de conciliación y los procedimientos judiciales¹⁵⁵. En *Panamá*, la reglamentación ha previsto un procedimiento de conciliación entre los trabajadores de la *Empresa Panama Port Company S.A.* para los puertos de *Balboa* y de *Cristóbal*, que reproduce un mecanismo previsto para los convenios colectivos de trabajo con la Autoridad portuaria nacional. Los conflictos personales son competencia del tribunal de primera instancia del lugar del conflicto.

¹⁵³ Por ejemplo: *Canadá*: el Código de Trabajo ha previsto la resolución de los conflictos de trabajo a través del Servicio federal de mediación o de conciliación, o a través del Consejo de relaciones profesionales (*Industrial Relations Board*); *Ghana*: en virtud de la ley sobre las relaciones profesionales, 1965 (núm. 299); *Indonesia*: Comisión central y regional de resolución de conflictos del trabajo (*Central and Regional Committee of Labor Disputes Settlement*); *Túnez*: Competencia de las Magistraturas de Trabajo para los conflictos individuales sobre la ejecución del contrato de trabajo (artículo 183 del Código de Trabajo), pero las condiciones de trabajo en los puertos están bajo el control de la Dirección general de la marina mercante.

¹⁵⁴ Por ejemplo: *Costa Rica*: la «convención colectiva» de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) prevé la creación de una Junta de Relaciones Laborales (capítulo XI); *Malta*: la ordenanza sobre los trabajadores portuarios ha previsto la constitución de un Consejo de conflictos portuarios (artículos 10-11).

¹⁵⁵ Algunos países prevén directamente la resolución de los conflictos individuales de trabajo por las instancias judiciales: *Panamá* y *Reino Unido* (también existen mecanismos de conciliación y de arbitraje), *Tailandia* (artículos 21-23 de la ley (núm. 2518) sobre las relaciones profesionales).

204. Los conflictos sindicales siguen estando de actualidad en los puertos del mundo sometidos a programas de ajuste estructural, a medidas de privatización y a la voluntad de los operadores de reducir los costos incrementando la flexibilidad del trabajo. La Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte ha recordado recientemente ciertos de los conflictos que existen y frente a los cuales la Federación y sus afiliados se movilizan ampliamente¹⁵⁶.

205. Al examinar la aplicación de un convenio por parte de un Estado que lo haya ratificado, la Comisión ha considerado las observaciones transmitidas por numerosas organizaciones representativas que desean denunciar la precarización del empleo de los trabajadores ocasionales registrados y la negativa de los operadores privados a negociar convenios colectivos, todo ello a pesar de las garantías ofrecidas por la legislación nacional. El Gobierno informó sobre las actividades a favor de la adopción de medidas para alentar y promover la negociación voluntaria a través de convenios colectivos, tales como la creación de un grupo especial de supervisión itinerante del trabajo portuario encargado de garantizar los derechos de los trabajadores, así como los recursos jurídicos y administrativos que éstos pueden utilizar. Al indicar ser consciente de que la modernización de los puertos nacionales puede ser una tarea delicada y difícil, la Comisión reafirmó la necesidad de instaurar un diálogo entre todas las partes interesadas.

¹⁵⁶ Véase: *Basta de ataques*; Revista Internacional del Transporte; Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, septiembre de 2001.

CAPÍTULO III

DIFICULTADES DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y PERSPECTIVAS DE RATIFICACIÓN

206. El Convenio núm. 137 sólo ha sido ratificado por 22 Estados Miembros. Aunque esta tasa de ratificación es relativamente baja en cifras absolutas, corresponde al número de ratificaciones registradas para otro Convenio de referencia de la OIT respecto a esta categoría concreta de trabajadores — el Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 (núm. 152) ¹.

207. Los estudios generales son verdaderos instrumentos de referencia para apreciar el estado de las legislaciones y las prácticas nacionales en una materia dada, y para comprender las dificultades de aplicación y de ratificación de los instrumentos de la OIT ². Durante la preparación del presente Estudio, la Comisión ha querido conceder una especial atención a este último aspecto ya que, como ya ha indicado, durante la reunión tripartita de 1996 sobre los problemas sociales y laborales producidos por los ajustes estructurales en la industria portuaria, se expresaron opiniones muy divididas sobre la pertinencia del Convenio núm. 137. No obstante, la Comisión lamenta que en el caso del presente Estudio, en efecto, sólo un número limitado de gobiernos haya proporcionado información sobre las dificultades de aplicación y sobre los motivos que consideran que pueden dificultar la ratificación o las intenciones de ratificación.

Sección I. Dificultades de aplicación de las disposiciones del Convenio y de la Recomendación

208. Varios gobiernos han dado a conocer en sus memorias los motivos que estiman son los que pueden impedir la ratificación del Convenio. Otros han mencionado dificultades precisas sobre aspectos determinados del Convenio.

¹ Hasta el 7 de diciembre de 2001, 20 Estados Miembros han ratificado este Convenio.

² Véase a propósito de esta cuestión, documento GB.262/LILS/3, párrafos 44 y siguientes.

Asimismo, la Comisión toma nota de las observaciones formuladas sobre estos puntos por las organizaciones representativas interesadas.

1. Garantías de empleo o de ingresos

209. El Gobierno de *Austria* indicó que la principal dificultad para aplicar el Convenio es la dualidad de los estatutos de los trabajadores portuarios permanentes y ocasionales, ya que los segundos no tienen los mismos derechos que los primeros en materia de estabilización del empleo y de los ingresos. La inseguridad jurídica y económica que padecen los trabajadores ocasionales no es satisfactoria para la aplicación del Convenio y de la Recomendación.

210. Para el Gobierno de *Singapur*, el respeto a las disposiciones del Convenio implica una intervención de los poderes públicos, especialmente para la adopción de una reglamentación adecuada. El intervencionismo no es necesariamente el mejor método. Habría que tener en cuenta las condiciones políticas, económicas y sociales diferentes de un país a otro. Según el Gobierno, sólo deberían garantizarse indemnizaciones de presencia, prestaciones por desempleo y otras indemnizaciones por inactividad, cuando no existen posibilidades de empleo. Se debería sobre todo animar a los trabajadores a que busquen empleo en otros sitios.

211. Según la Confederación de Empleadores de Barbados (BEC) no sólo el Convenio y la Recomendación no contienen ninguna disposición relativa a la manipulación de los contenedores que constituye el medio moderno de transporte de mercancías, sino que también las prescripciones previstas en los artículos 2 y 3 del Convenio están ampliamente superadas en la práctica actual de la mayor parte de los países.

2. Registro de los trabajadores portuarios

212. El Gobierno de los *Estados Unidos* menciona como dificultad el hecho de que ninguna disposición legislativa prevé el establecimiento de registros de trabajadores portuarios tal como prescribe el *artículo 3 del Convenio núm. 137*, y el *párrafo 11 de la Recomendación núm. 145*. Indica que los métodos de registro están previstos en los convenios colectivos. Sobre este punto, la Comisión desea recordar que tanto las disposiciones citadas del Convenio como las de la Recomendación se refieren a la práctica nacional como forma de determinar las modalidades de registro de los trabajadores portuarios, sin que sea necesario legislar en esta materia.

3. Adaptación del nivel de efectivos

213. El Gobierno de *Burundi* indica que los cambios en los métodos de manipulación, y consecuentemente la introducción de los nuevos equipamientos, tendrán como consecuencia inevitable la reducción del número de trabajadores jornaleros.

214. Para el Gobierno de *España*, el exceso de trabajadores portuarios es fundamentalmente debido a la falta de flexibilidad en la definición del estatuto de los trabajadores portuarios que no ha tenido en cuenta la introducción de los nuevos métodos de manipulación o la disminución del tráfico de buques.

215. Para la Federación Coreana de Empleadores (KEF), la ley sobre las normas internas de trabajo se aplica a los trabajadores portuarios. Admitir medidas de compensación o relativas a las reducciones del número de trabajadores específicas para los trabajadores portuarios sería considerado como discriminatorio con respecto a las otras categorías de trabajadores.

216. La Confederación de la Industria Portuguesa (CIP) cree que el Convenio y la Recomendación se refieren a una situación de empleo y de trabajo de los trabajadores portuarios que ha cambiado desde que en 1973 se adoptaron los textos. Resulta necesario revisar la legislación nacional para tener en cuenta los imperativos económicos que actualmente prevalecen en el sector portuario. Los instrumentos de la OIT también deberían ser objeto de revisión. La Unión General de Trabajadores (UGT) lamenta que la legislación portuguesa sobre los puertos — que ha sido objeto de revisión durante los últimos años — conceda una importancia menor a la participación de los sindicatos en la gestión o administración de los puertos. Ha disminuido la importancia concedida a la cuestión social y a las consecuencias sobre los trabajadores de los ajustes estructurales en el sector. Los registros del personal disponible para el trabajo portuario admiten criterios de registro demasiado permisivos. De esta situación se derivan condiciones de trabajo más difíciles que una inspección del trabajo insuficiente no puede sancionar. Por lo tanto, sólo podemos lamentar el hecho de que no se haya dado efecto a las disposiciones de protección contenidas en el Convenio — que el Gobierno ratificó — y la Recomendación.

4. Métodos de aplicación

217. El Gobierno del *Canadá* considera que las condiciones de empleo de los trabajadores portuarios, a menudo consecuencia de los convenios colectivos, están ampliamente en conformidad con las prescripciones del Convenio. En la medida en la que no se ha dado efecto al conjunto de las prescripciones del Convenio por vía legislativa o a través de la reglamentación nacional, la ratificación del Convenio no es previsible. A este respecto, la Comisión quiere recordar que el texto del *artículo 7* del Convenio según el cual «las disposiciones de este Convenio deberán ser aplicadas por legislación salvo en la medida en que se apliquen por contratos colectivos, laudos arbitrales o cualquier otro método que esté conforme con la práctica nacional». En efecto, de los trabajos de la Comisión de Trabajo en los Puertos de la Conferencia se deriva que el objetivo de este texto es indicar de manera clara que la aplicación del Convenio puede

asegurarse por todos los medios, y que en última instancia, es al Gobierno al que incumbe la responsabilidad de controlar que se garantice esta aplicación ³.

5. Proceso de privatización

218. El Gobierno de *Italia* ha dado cuenta de las dificultades inherentes al proceso de privatización y de liberalización del mercado de trabajo en el sector (cese de la actividad de ciertos operadores y revisión de los efectivos de mano de obra). El Gobierno es muy activo en su función de mediación entre los interlocutores sociales en este período de transición.

Sección II. Perspectivas de ratificación

219. A este respecto, puede ser significativo recordar que prácticamente todas las ratificaciones del Convenio fueron recibidas entre 1974 y 1983. La última ratificación se remonta a 1994 ⁴. Teniendo en cuenta las respuestas de los Estados Miembros, la Comisión desea señalar que las perspectivas de ratificación del Convenio no son nada buenas.

220. De hecho, sólo los Gobiernos de *Gambia* y *Mauricio* han indicado que la cuestión de la ratificación del Convenio será sometida a las autoridades competentes en un futuro próximo. El Gobierno de *Bélgica* indica que la cuestión de la ratificación del Convenio será sometida a la Comisión paritaria de los puertos núm. 301. El Gobierno de *El Salvador* tiene previsto proceder a un estudio en profundidad del Convenio antes de someter la cuestión de su ratificación a los interlocutores sociales. El Gobierno de *Grecia* indicó que la cuestión de la ratificación del Convenio se discutió en el seno del Consejo Supremo del Trabajo. El representante del Ministerio de la Marina Mercante ha formulado algunas reservas a este respecto. El Gobierno de *Túnez* examinará la cuestión de la ratificación del Convenio teniendo en cuenta las nuevas disposiciones de la legislación sobre el trabajo portuario.

221. Algunos gobiernos dan cuenta de la plena conformidad de la reglamentación y la práctica nacionales con el Convenio sin, no obstante, pronunciarse sobre su posible ratificación ⁵. La posición expresada por el Gobierno de *Panamá* es que la ratificación del Convenio debe ser consecuencia de un consenso entre el sector privado, el sector público y las empresas concesionarias. El Gobierno de *Japón* indicó que los interlocutores sociales debían llegar a un acuerdo sobre las categorías de trabajadores y los puertos a los

³ Informe de la Comisión de Trabajo en los Puertos, *Actas de las sesiones*, CIT, 58.^a reunión, Ginebra, 1973, párrafos 42-47.

⁴ *Brasil* ratificó el Convenio el 12 de agosto de 1994.

⁵ Por ejemplo: *Argelia, Bahrein, Chile, Omán y Qatar*.

que podía concernir el Convenio antes de prever la ratificación. El Gobierno de *Madagascar* indicó que su situación geográfica justifica un interés mayor por los instrumentos sobre el trabajo marítimo y portuario. La asistencia técnica de la OIT permitiría conformar la reglamentación y la práctica nacionales a los instrumentos pertinentes antes de contemplar su ratificación.

222. Para muchos gobiernos, la ratificación no está prevista o no está en el orden del día⁶. El Gobierno de *Canadá* informa sobre la postura de las organizaciones de empleadores (Consejo de empleadores de Canadá y la Asociación de empleadores marítimos de la Colombia Británica), que no son partidarios de la ratificación del Convenio debido a que las leyes nacionales garantizan un nivel de protección igual, o superior, al prescrito por el Convenio. Por el contrario, las organizaciones de trabajadores exhortan a la ratificación. En consideración a esta posición antinómica, el Gobierno no tiene prevista la ratificación del Convenio. Las condiciones del empleo pueden ser diversas en los puertos de *Dinamarca* y se dejan a la voluntad de las partes contratantes. Además, cada puerto dispone de un convenio colectivo, es decir de reglas propias. La ratificación del Convenio no puede preverse ya que algunas de estas disposiciones no se corresponden a las realidades del mercado de trabajo. El Gobierno de *Nueva Zelandia* estima que el Convenio sólo podría aplicarse en el contexto del mercado de trabajo que prevalecía en los años ochenta. Las relaciones de empleo de los trabajadores portuarios ya no son objeto de una reglamentación a nivel de la industria, sino que están fundadas en la empresa. El trabajo portuario está actualmente cubierto por la reglamentación aplicable a todos los otros trabajadores. En estas condiciones el Gobierno no puede dar efecto a las disposiciones del Convenio. El Gobierno de *Tailandia* considera que los principios defendidos por el Convenio deben apoyarse. No obstante, la aplicación de las disposiciones de éste puede dar lugar a ciertas dificultades, especialmente cuando hay muchas autoridades competentes al respecto. Sería necesario delimitar claramente las competencias de cada una de estas autoridades a través de una ley.

223. Por último, la mayor parte de los países, a veces sin dar cuenta de dificultades particulares que impedirían dar efecto pleno a las disposiciones del Convenio, no se han pronunciado sobre la posibilidad de una ratificación⁷.

224. Algunas organizaciones representativas de trabajadores formularon observaciones respecto a la ratificación del Convenio. La Confederación de Sindicatos del Japón (JTUC-RENGO) indicó que el Gobierno de Japón debería

⁶ Por ejemplo: *Alemania, Austria, Colombia, República de Corea, Ecuador, Estonia, India, Líbano, Malta, Namibia, San Marino, Seychelles, Singapur y Yemen.*

⁷ Por ejemplo: *Arabia Saudita, Argentina, Barbados, Benin, Bulgaria, Burundi, República Checa, Croacia, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Jordania, Marruecos, Myanmar, Nicaragua, Pakistán y Federación de Rusia.*

proceder con la máxima rapidez posible a la ratificación del Convenio núm. 137 con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios nacionales. La modernización del sector portuario requiere asegurar una estabilización del empleo así como una formación adecuada. Además, la Confederación recuerda el principio defendido en el Convenio y la Recomendación según el cual los trabajadores portuarios deberían beneficiarse de las ventajas derivadas del proceso de modernización. La Confederación de Sindicatos de Turquía (TÜRK-IS) cree que la ratificación del Convenio no va contra la reglamentación en vigor y que incluso es beneficiosa, la Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TISK) considera que ello constituiría una traba para el proceso de cambio que actualmente caracteriza a la industria portuaria nacional y que se funda en los principios de flexibilidad y de productividad. Por último, según la Asociación Checo-Morava de Sindicatos (CM KOS) el hecho de que haya muy pocos trabajadores portuarios en los puertos nacionales, unos 300, hace que no justifique la ratificación del Convenio.

OBSERVACIONES FINALES

225. La Comisión se felicita de que el Consejo de Administración haya elegido el Convenio (núm. 137) y la Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario como tema de un Estudio general. Esto le ha permitido abordar por primera vez de forma pormenorizada las cuestiones relativas a las condiciones de empleo y de trabajo de una categoría particular de trabajadores en un sector que está desde hace varios decenios expuesto a cambios radicales. Tales cambios hacen más necesario el examen de importantes modificaciones de las condiciones en las que ejercen su profesión dichos trabajadores desde la adopción de los instrumentos en 1973. Tal como se ha mencionado, el Convenio núm. 137 ha recibido muy pocas ratificaciones¹. El presente Estudio ha sido solicitado por recomendación del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas como paso preliminar al examen de las eventuales necesidades de revisión de los dos instrumentos. Esta recomendación tiene en cuenta el vivo debate que tuvo lugar durante una reunión tripartita sectorial en 1996 y las conclusiones que esta reunión adoptó sobre la pertinencia de las normas en el contexto global de los cambios que tienen lugar en el ámbito del trabajo, y los problemas sociales y de trabajo provocados por los ajustes estructurales en la industria portuaria.

226. En 1973, al adoptar los instrumentos la Conferencia quiso promover el principio según el cual los trabajadores portuarios deben beneficiarse de la introducción de los nuevos métodos de manipulación que pueden mejorar su situación por medio de la regularización del empleo, la estabilización de los ingresos y otras medidas relativas a sus condiciones de trabajo y a la seguridad e higiene en los puertos. No obstante, la Conferencia era, asimismo, consciente de los efectos perjudiciales que podían producirse con motivo de la introducción de estos nuevos métodos especialmente sobre el nivel de empleo, y ha preconizado medidas para evitar o disminuir las dificultades que podrían derivarse de ello. De esta forma, los instrumentos tienen dos principales objetivos: en principio el de ofrecer una protección a los trabajadores portuarios en su vida profesional a través de medidas respecto a las condiciones de acceso al empleo y a las condiciones en las que el trabajo se efectúa; y después el de prever y manejar de

¹ Véase párrafo 21.

la mejor forma posible, a través de los mecanismos apropiados, las variaciones del trabajo y de los contingentes necesarios.

227. La Comisión debatió anteriormente en detalle, el contexto económico y técnico en el que los instrumentos sobre el trabajo portuario y los relativos a la seguridad e higiene en los puertos fueron adoptados en 1973 y en 1979. A partir de entonces, el trabajo portuario continúa cambiando, desde principios de los años noventa y está recibiendo un nuevo impulso.

228. Los nuevos métodos de manipulación — especialmente los sistemas de unidad de carga que tienen a la contenerización como técnica principal — se generalizaron poco a poco durante los años sesenta y han permitido acelerar las operaciones portuarias, reducir los costos de la manipulación de las cargas y disminuir el tiempo de estadía de los buques en los puertos. Los armadores apreciaron de forma rápida el interés de estas técnicas y equiparon a sus flotas de portacontenedores que podían aprovechar las economías de escala que se hacían posibles. De esta forma la industria del transporte marítimo impondrá por su parte a los puertos del mundo el equipamiento de infraestructuras costosas destinadas a la manipulación de los contenedores. En un movimiento simultáneo las necesidades de financiación cada vez más fuertes llevaron a las autoridades portuarias a buscar la financiación privada y a desarrollar actividades industriales y comerciales añadidas a sus funciones tradicionales. Este proceso de liberalización del sector público que se aprecia desde hace unos veinte años, bajo la forma de desreglamentación o privatización o de ambas a la vez, reforzó la presencia y el peso del sector privado en la industria portuaria. Uno de los intereses de los instrumentos de 1973, ha sido anticipar, en cierta medida, los cambios y el haber dado prioridad a los principios de protección de los trabajadores portuarios en circunstancias de modificaciones sustanciales en las posibilidades y las características de su empleo. Si bien la descripción que acabamos de hacer es pertinente para la mayoría de los puertos del mundo, no es menos cierto que aún en los puertos menos afectados este movimiento de modernización probablemente será cada vez más importante y se extenderá con el tiempo a un mayor número de trabajadores portuarios.

229. Desde principios de los años noventa, el desarrollo del transporte multimodal, la intensificación de la competencia entre los puertos regionales y la emergencia y consolidación de las redes marítimas y portuarias globales, han contribuido a acelerar este movimiento de modernización. Las nuevas presiones que se ejercen sobre los puertos han hecho necesaria la adopción de políticas y estrategias que no dejan de replantearse en relación con sus repercusiones sociales. Prácticamente todos los países que han adoptado o adoptarán reformas portuarias se han enfrentado o se enfrentarán con los problemas del ajuste estructural, las dificultades relacionadas con la precarización del empleo del personal portuario, los imperativos de la competitividad entre los puertos, y es en el contexto de una economía mundializada que se replantea la organización del trabajo y se presentan nuevos desafíos a las normas pertinentes de la OIT.

230. Al final de su examen de la legislación y de la práctica de los Estados Miembros, la Comisión ha identificado los numerosos puntos de convergencia entre las reglamentaciones nacionales sobre el trabajo portuario y los instrumentos de la OIT. En efecto, la Comisión se felicita al comprobar que este examen ha revelado que los principios esenciales contenidos en los instrumentos se siguen aplicando en la práctica — incluso cuando el Convenio no ha sido ratificado. La naturaleza global del trabajo portuario, además ha tenido como efecto la expansión alrededor del mundo de las protecciones contenidas en los instrumentos. En este sentido se puede concluir que los instrumentos al menos han adquirido una función de orientación.

231. Las informaciones también demuestran la adhesión de la mayoría de los gobiernos a los objetivos del Convenio y la adopción de políticas conformes, especialmente en materia de regularización del empleo, de estabilización de los ingresos, de formación profesional o incluso de cooperación entre los interlocutores sociales.

232. Al mismo tiempo, la Comisión lamenta no haber podido analizar en forma más completa el efecto que tienen en la práctica dos medidas importantes prescritas por los instrumentos, es decir el establecimiento de registros y la adaptación del número de trabajadores a las necesidades del puerto. En su conjunto, las informaciones recibidas sobre esas medidas han sido insuficientes. La Comisión considera esto desafortunado debido a que la cuestión del registro de los trabajadores portuarios no parece recibir la aceptación universal que reciben los otros principios contenidos en los instrumentos. También la cuestión de la variación del número de trabajadores es tratada por los gobiernos en sus memorias sólo para señalar la falta de recursos disponibles que tienen los países para financiar de forma adecuada los despidos, la reconversión o la reorientación. En efecto, de las informaciones disponibles se deriva que hasta ahora las reformas portuarias siempre han dado como resultado la reducción de los trabajadores portuarios aunque el número y la manera de hacerlo han variado. La información también indica que muchos de los casos de exceso de trabajadores en los registros — y de aplicación de medidas radicales de despido — son claramente el resultado de una falta de adecuación a las verdaderas necesidades de los puertos y, consecuentemente, de una planificación adecuada.

233. Los debates previos de la Comisión pusieron de manifiesto que hay muchos países que no tienen ninguna forma de registros. En algunos casos la situación puede ser el resultado de un desconocimiento de la flexibilidad del Convenio en lo que respecta a las formas de llevar un registro. Asimismo, en algunos casos esta situación puede darse cuando no se han sabido apreciar los beneficios de los registros, mientras que en otros casos el desarrollo de los sistemas de trabajo portuario y la protección existentes para los trabajadores portuarios no requieren la utilización de registros. No obstante, cuando los sistemas de registro no están todavía desarrollados o las protecciones alternativas no están todavía disponibles, los registros se mantienen como una

herramienta indispensable para proporcionar las protecciones dispuestas en estos instrumentos.

234. Teniendo en cuenta la evolución del contexto que dominó la adopción del Convenio y de la Recomendación, así como la diversidad de modelos, locales o nacionales, de organización de los puertos la Comisión se da cuenta de que para algunos países ciertas medidas previstas en los instrumentos que fueron adoptados en 1973 han perdido su pertinencia. Entre ellos la Comisión ha hecho notar situaciones en las que el empleo permanente y unos ingresos básicos se aseguran a trabajadores portuarios en los mismos términos aplicables a los otros trabajadores, tanto en lo que respecta a su empleo (colocación y formación profesional) como a sus condiciones de trabajo (tiempo de trabajo, salario, seguridad social, etc.). Algunas de las memorias examinadas indican claramente que cada vez más países asegurarán tales condiciones de empleo y de trabajo. La Comisión se felicita por ello, pero estima necesario prevenir todo riesgo de vacío jurídico que privaría a estos trabajadores de un marco reglamentario necesario cuando la situación no ha cambiado. Es también importante tener en cuenta que en muchos países, y en algunos puertos de algunos países, esta modernización aún no ha tenido lugar.

235. Desde el punto de vista de la Comisión, el Convenio núm. 137 y la Recomendación núm. 145, que son los únicos instrumentos que tratan de la situación de empleo y de las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios de forma pormenorizada, conservan toda su relevancia en situaciones de transición o cuando las tareas de los trabajadores portuarios no han cambiado. Esta profesión continúa exigiendo medidas específicas de protección, y los instrumentos ofrecen alternativas en cuanto a la manera de abordar la cuestión de la reducción del número de trabajadores, a menudo masiva, cuando ésta tiene lugar. Los tres principios básicos, un empleo permanente o regular, unos ingresos mínimos y un sistema de registro, prescritos por el Convenio, han demostrado su pertinencia en países que han construido puertos altamente mecanizados, cuyo sistema sólo necesita de un número reducido de trabajadores portuarios. Estos instrumentos también siguen siendo relevantes en ciertos países y puertos que siguen estando fuera de este proceso de modernización en los que garantizar la protección de los trabajadores a través de la aplicación de los instrumentos sigue siendo esencial. Además, la necesidad de adaptarse a los cambios — prevista en los instrumentos — interesa mucho a todos los trabajadores portuarios afectados por una reforma portuaria.

236. En la actualidad muchos países son conscientes de la importancia que reviste la eficacia de los puertos nacionales para facilitar el comercio y de esta forma contribuir de forma decisiva al desarrollo de su economía. La Comisión considera que por lo tanto la cuestión de los trabajadores portuarios merecería una mayor atención a nivel internacional debido al papel primordial que puede desempeñar la industria portuaria. En este sentido, la Comisión expresa la esperanza de que la OIT retendrá su papel esencial para determinar necesidades

y desarrollar actividades. La Comisión insta a que continúe la ayuda técnica que la Oficina presta a los Estados y a los puertos que la solicitan para identificar y resolver los problemas planteados por el ajuste estructural, para establecer mecanismos eficaces de negociación colectiva o de resolución de conflictos, y para revisar las reglamentaciones o promover la ratificación o la aplicación de los instrumentos pertinentes. La Comisión se felicita de que, en este sentido, el Consejo de Administración se haya quedado, entre las propuestas respecto de las cuales se podrían acelerar las labores de investigación y las consultas, con la propuesta de un debate general, en una futura reunión de la Conferencia, fundada en un enfoque integrado del trabajo portuario ².

237. Con respecto a las perspectivas para la ratificación del Convenio núm. 137 la situación en varios países es tal que ciertas políticas necesarias para alcanzar objetivos específicos pueden contener discrepancias menores con los requerimientos del Convenio. Estos países, por lo tanto, consideran que se encuentran imposibilitados para ratificar el Convenio. La Comisión considera que las escasas ratificaciones del Convenio no pueden constituir por sí solo un argumento suficiente para pedir su revisión. Asimismo, estima que muchos gobiernos y organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores quizá no se dan cuenta plenamente de la amplitud y flexibilidad del Convenio que fue señalada desde la presentación de los instrumentos y ha sido destacada a lo largo de todo este Estudio general.

238. Por último, la Comisión desea señalar que uno de los aspectos esenciales de los dos instrumentos sobre el trabajo portuario, que acaba de examinar, es reforzar la contribución de las normas internacionales del trabajo al reconocimiento universal de la necesidad de desarrollar estrategias de conjunto que comprendan la orientación, el pleno empleo, la formación profesional y la estrecha colaboración de los interlocutores sociales para hacer frente a los problemas relacionados con el ajuste estructural y las mutaciones de una economía mundial que se ha convertido en interdependiente.

² Véase párrafo 87.

ANEXO I

TEXTOS DEL CONVENIO NÚM. 137 Y DE LA RECOMENDACIÓN NÚM. 145

Convenio sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, 1937 (núm. 137)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 6 de junio de 1973 en su quincuagésima octava reunión;

Considerando que se han producido y siguen produciéndose importantes cambios en los métodos de manipulación de cargas en los puertos — por ejemplo, la adopción de unidades de carga, la introducción de sistemas de transbordo horizontal (roll-on/roll-off) y el aumento de la mecanización y de la automatización — y en el movimiento de mercancías y que se espera que en el futuro tales cambios adquieran aún más importancia;

Considerando que dichos cambios, al acelerar el transporte de la carga y reducir el tiempo de estadía de los buques en el puerto y los costos de transporte, pueden beneficiar a la economía del país en general y contribuir a la elevación del nivel de vida;

Considerando que tales cambios tienen también considerables repercusiones en el nivel de empleo en los puertos y en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores portuarios y que deberían adoptarse medidas para prevenir o reducir los problemas que se presenten;

Considerando que los trabajadores portuarios deberían beneficiarse de la introducción de nuevos métodos de manipulación de cargas y que, por lo tanto, a la vez que se planean e introducen los nuevos métodos, deberían planearse y adoptarse una serie de medidas para mejorar en forma duradera su situación, tales como la regularización del empleo y la estabilización de los ingresos, y otras medidas relativas a las condiciones de trabajo y de vida y a la seguridad e higiene del trabajo portuario;

Después de haber decidido adoptar ciertas proposiciones relativas a las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha veinticinco de junio de mil novecientos setenta y tres, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el trabajo portuario, 1973:

Artículo 1

1. El Convenio se aplicará a las personas que se dedican al trabajo portuario de manera regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales.

2. A los efectos del presente Convenio, las expresiones trabajadores portuarios y trabajo portuario designan a las personas y a las actividades que la legislación o la práctica nacionales definen como tales. Se deberá consultar a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores en cuanto a tales definiciones o recabar su concurso en alguna otra forma para la elaboración o revisión de las mismas; se tendrán asimismo en cuenta los nuevos métodos de manipulación de cargas y sus efectos sobre las diversas tareas de los trabajadores portuarios.

Artículo 2

1. La política nacional deberá estimular a todas las partes interesadas a que, en la medida de lo posible, se asegure el empleo permanente o regular de los trabajadores portuarios.

2. En cualquier caso, deberán asegurarse a los trabajadores portuarios períodos mínimos de empleo o ingresos mínimos, cuya amplitud e índole dependerán de la situación económica y social del país y del puerto de que se trate.

Artículo 3

1. Deberán establecerse y llevarse registros para todas las categorías de trabajadores portuarios, en la forma que determinen la legislación o práctica nacionales.

2. Los trabajadores portuarios registrados deberán tener la prioridad para el trabajo portuario.

3. Los trabajadores portuarios registrados deberán manifestar que están disponibles para el trabajo en la forma que determinen la legislación o práctica nacionales.

Artículo 4

1. El número de trabajadores inscritos en los registros deberá ser revisado periódicamente a fin de mantenerlo a un nivel que responda a las necesidades del puerto.

2. Cuando sea inevitable reducir el contingente total de trabajadores registrados, se deberán adoptar las medidas necesarias para impedir o atenuar los efectos perjudiciales de tal reducción sobre los trabajadores portuarios.

Artículo 5

A fin de que la introducción de nuevos métodos de manipulación de cargas se traduzca en los máximos beneficios sociales, la política nacional deberá fomentar la colaboración entre los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores, para aumentar el rendimiento del trabajo portuario con la participación, cuando proceda, de las autoridades competentes.

Artículo 6

Los Miembros deberán asegurarse de que los trabajadores portuarios están cubiertos por disposiciones adecuadas en materia de seguridad, higiene, bienestar y formación profesional.

Artículo 7

Las disposiciones de este Convenio deberán ser aplicadas por la legislación nacional salvo en la medida en que se apliquen por contratos colectivos, laudos arbitrales o por cualquier otro medio que esté conforme con la práctica nacional.

Artículo 8

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 9

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 10

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 11

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 12

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 13

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 14

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 10, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 15

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Recomendación sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, 1973 (núm. 145)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 6 de junio de 1973 en su quincuagésima octava reunión;

Considerando que se han producido y siguen produciéndose importantes cambios en los métodos de manipulación de cargas en los puertos — por ejemplo, la adopción de unidades de carga, la introducción de sistemas de transbordo horizontal (*roll-on/roll-off*) y el aumento de la mecanización y de la automatización — y en el movimiento de mercancías y que se espera que en el futuro tales cambios adquieran aún más importancia;

Considerando que dichos cambios, al acelerar el transporte de la carga y reducir el tiempo de estadía de los buques en el puerto y los costos del transporte, pueden beneficiar a la economía del país en general y contribuir a la elevación del nivel de vida;

Considerando que tales cambios tienen también repercusiones considerables en el nivel de empleo en los puertos y en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores portuarios y que deberían adoptarse medidas para prevenir o reducir los problemas que se presenten;

Considerando que los trabajadores portuarios deberían beneficiarse de la introducción de nuevos métodos de manipulación de cargas y que, por lo tanto, a la vez que se planean e introducen los nuevos métodos, deberían planearse y adoptarse una serie de medidas para mejorar en forma duradera su situación, tales como la regularización del empleo y la estabilización de los ingresos, y otras medidas relativas a las condiciones de trabajo y de vida y a la seguridad e higiene del trabajo portuario;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complete el Convenio sobre el trabajo portuario, 1973,

adopta, con fecha veinticinco de junio de mil novecientos setenta y tres, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el trabajo portuario, 1973:

I. CAMPO DE APLICACION Y DEFINICIONES

1. Salvo lo dispuesto en el párrafo 36, la presente Recomendación se aplica a las personas que se dedican al trabajo portuario de manera regular y que obtienen de ese trabajo la mayor parte de sus ingresos anuales.

2. A los efectos de la presente Recomendación, las expresiones trabajador portuario y trabajo portuario designan a las personas y a las actividades que la legislación o la práctica nacionales definen como tales. Se debería consultar a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores en cuanto a tales definiciones o recabar su concurso en alguna otra forma para la elaboración o revisión de las mismas; se deberían tener asimismo en cuenta los nuevos métodos de manipulación de cargas y sus efectos sobre las diversas tareas de los trabajadores portuarios.

II. REPERCUSIONES DE LOS CAMBIOS EN LOS METODOS DE MANIPULACION DE LA CARGA

3. En cada país, y eventualmente en cada puerto, deberían evaluarse en forma regular y sistemática las posibles repercusiones de los cambios en los métodos de manipulación de cargas, y concretamente en las oportunidades de empleo y en las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios, así como en la estructura del empleo en los puertos; asimismo, deberían revisarse sistemáticamente las medidas resultantes de tal evaluación por organismos en que participen representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y, si fuese apropiado, de las autoridades competentes.

4. La introducción de nuevos métodos de manipulación de cargas y las medidas consiguientes deberían coordinarse con los programas y políticas nacionales y regionales de desarrollo de la mano de obra.

5. Con los fines indicados en los párrafos 3 y 4, debería compilarse de forma continua toda la información pertinente, y en particular:

- a) estadísticas relativas al tránsito de la carga por los puertos, con indicación de los métodos de manipulación utilizados;
- b) gráficos que muestren la procedencia y el destino de las principales corrientes de transporte de mercancías, así como los puntos de reunión y dispersión de la carga de los contenedores y otras unidades de carga;
- c) evaluación de las futuras tendencias, si es posible presentadas en forma análoga;
- d) previsiones acerca de la mano de obra necesaria en los puertos para manipular la carga, habida cuenta de la evolución futura en los métodos de manipulación de cargas y de la procedencia y el destino de las principales corrientes de transporte de mercancías.

6. En la medida de lo posible, cada país debería adoptar los cambios en los métodos de manipulación de cargas más convenientes para su economía, habida cuenta, en particular, de la disponibilidad relativa de capitales — especialmente de divisas —, de mano de obra y de medios de transporte interno.

III. REGULARIZACION DEL EMPLEO Y DE LOS INGRESOS

A. Empleo permanente o regular

7. En lo posible, se debería asegurar a los trabajadores portuarios un empleo permanente o regular.

B. Garantías de empleo o de ingresos

8. 1) En los casos en que no sea posible el empleo permanente o regular, deberían proporcionarse garantías de empleo o de ingresos, o ambas cosas a la vez; la índole y la amplitud de tales garantías dependerán de la situación económica y social del país o del puerto de que se trate.

2) Entre tales garantías podrían incluirse una o varias de las siguientes:

- a) empleo durante un número convenido de horas o turnos por año, por mes o por semana o, en su lugar, el pago correspondiente;
- b) asignación monetaria cuando los trabajadores portuarios estén presentes en los llamamientos o se hallen disponibles en alguna otra forma para el trabajo, sin conseguirlo, mediante un sistema que no requiera la contribución financiera de los trabajadores;
- c) prestaciones de desempleo cuando no haya trabajo.

9. Todos los interesados deberían adoptar medidas positivas para evitar o restringir al mínimo, en la medida de lo posible, cualquier reducción de la fuerza de trabajo, sin perjuicio del desarrollo eficaz de las operaciones portuarias.

10. Deberían tomarse las disposiciones adecuadas para dar protección financiera a los trabajadores portuarios en caso de reducción inevitable de la fuerza de trabajo, por medios tales como:

- a) un seguro de desempleo u otras formas de seguridad social;
- b) una asignación por terminación de la relación de trabajo u otros tipos de prestación por este motivo, a cargo de los empleadores;
- c) una combinación de prestaciones según prevea la legislación nacional o los contratos colectivos.

C. Registro

11. Deberían establecerse y llevarse registros para todas las categorías de trabajadores portuarios en la forma que determine la legislación o práctica nacionales con el fin de:

- a) evitar la utilización de mano de obra adicional cuando el trabajo existente no baste para proporcionar medios adecuados de vida a los trabajadores portuarios;
- b) poner en práctica planes de regularización del empleo o estabilización de los ingresos y sistemas de distribución de la mano de obra en los puertos.

12. El número de categorías especializadas debería ser reducido y deberían modificarse sus atribuciones a medida que vaya cambiando la naturaleza del trabajo y que un número más elevado de trabajadores se capaciten para efectuar una mayor variedad de tareas.

13. Debería suprimirse, cuando sea posible, la distinción entre el trabajo a bordo y el trabajo en tierra, a fin de lograr mayor posibilidad de intercambio de la mano de obra, mayor flexibilidad en la asignación del trabajo y mayor rendimiento de las operaciones.

14. Cuando no haya empleo permanente o regular para todos los trabajadores portuarios, los registros deberían tomar la forma de:

- a) un registro único; o de

- b) registros independientes para:
 - i) los trabajadores con empleo más o menos regular;
 - ii) los trabajadores del grupo de reserva.

15. No debería normalmente emplearse como trabajador portuario a quien no esté registrado como tal. En casos excepcionales, cuando todos los trabajadores portuarios registrados estén empleados, podría contratarse a otros trabajadores.

16. Los trabajadores portuarios registrados deberían manifestar que están disponibles para el trabajo en la forma que determine la legislación o práctica nacionales.

D. Ajuste del número de inscritos en los registros

17. El número de trabajadores inscritos en los registros debería ser revisado periódicamente por las partes interesadas de forma que resulte adecuado, pero no excesivo, para satisfacer las necesidades del puerto. Al proceder a esas revisiones, los interesados deberían tener en cuenta todos los factores pertinentes, en particular los factores a largo plazo, como los cambios en los métodos de manipulación de cargas y en las corrientes comerciales.

18. 1) Cuando disminuya la demanda de determinadas categorías de trabajadores portuarios debería hacerse todo lo posible por retener a estos trabajadores en empleos de la industria portuaria, proporcionándoles la readaptación profesional necesaria para trabajar en otras categorías; esta readaptación debería facilitarse con suficiente antelación a cualquier cambio previsto en los métodos de trabajo.

2) Si fuera inevitable reducir el volumen total de inscritos deberían hacerse todos los esfuerzos necesarios para ayudar a los trabajadores portuarios a conseguir otro empleo, poniendo a su disposición los servicios de readaptación profesional y la asistencia de los servicios públicos del empleo.

19. 1) En lo posible, toda reducción del volumen de inscritos en el registro que resulte necesaria debería efectuarse gradualmente y sin recurrir a la terminación de la relación de trabajo. A este respecto, podría ser útil aplicar a los puertos la experiencia relativa a las técnicas de planificación del personal en la empresa.

2) Al determinar el alcance de la reducción deberían tomarse en consideración, entre otros factores:

- a) la disminución natural de los efectivos;
- b) la suspensión de la contratación, salvo en el caso de funciones especiales en que no pueda formarse a los trabajadores portuarios ya registrados;
- c) la exclusión de los trabajadores que no obtengan sus principales medios de vida del trabajo portuario;
- d) la reducción de la edad de la jubilación o la ayuda con miras a la jubilación voluntaria, mediante la concesión de pensiones, suplementos a las pensiones del Estado o pago de sumas globales;
- e) cuando la situación lo aconseje, y a reserva de los contratos colectivos y del consentimiento de los trabajadores interesados, el traslado permanente de trabajadores portuarios de los puertos en que haya exceso a los puertos en que escaseen dichos trabajadores.

3) La terminación de la relación de trabajo sólo debería considerarse después de haberse tenido debidamente en cuenta los medios mencionados en el subpárrafo 2) precedente y a reserva de las garantías de empleo que pudieren haber sido acordadas. Dentro de lo posible, la terminación de la relación de trabajo debería hacerse según criterios convenidos y con sujeción a un preaviso adecuado y al pago de las asignaciones establecidas en el párrafo 10.

E. Distribución de la mano de obra

20. Excepto en los casos de empleo regular o permanente con un empleador determinado, deberían establecerse sistemas de distribución de la mano de obra que:

- a) a reserva de las disposiciones de los párrafos 11, 15 y 17, proporcionen a cada empleador la mano de obra que necesite para la rotación rápida de los barcos o, si hubiere escasez de trabajadores y con arreglo a las prioridades establecidas, una parte equitativa de la mano de obra disponible;
- b) proporcionen a cada trabajador portuario registrado una parte equitativa del trabajo disponible;
- c) reduzcan al mínimo la necesidad de presentarse a los llamamientos para la selección y asignación de trabajo, así como el tiempo necesario para ello;
- d) aseguren, en lo posible, y a reserva de la necesaria rotación de equipos, que los trabajos sean terminados por los mismos trabajadores portuarios que los hayan comenzado.

21. En las condiciones que se establezcan en la legislación nacional o en los contratos colectivos, debería permitirse, en caso necesario, el traslado de los trabajadores portuarios empleados regularmente por un empleador a un empleo temporal con otro empleador.

22. En las condiciones que se establezcan en la legislación nacional o en los contratos colectivos, debería permitirse, en caso necesario, el traslado temporal y voluntario de los trabajadores portuarios de un puerto a otro.

IV. RELACIONES DE TRABAJO

23. Las discusiones y las negociaciones entre los empleadores y los trabajadores interesados deberían orientarse no sólo a resolver los problemas corrientes, como los de salarios y condiciones de trabajo, sino también a obtener un acuerdo general que abarque las diversas medidas sociales necesarias para hacer frente a las repercusiones de los nuevos métodos de manipulación de cargas.

24. Con tal fin, debería reconocerse la importancia de que existan organizaciones de empleadores y de trabajadores portuarios, establecidas conforme a los principios del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, que puedan entablar libremente negociaciones y asegurar la ejecución de los acuerdos que se concluyan.

25. Donde no exista aún, debería establecerse un sistema paritario de relaciones de trabajo con el fin de crear un clima de confianza y de colaboración entre los trabajadores portuarios y los empleadores, merced al cual puedan efectuarse reformas sociales y

técnicas sin tensiones ni conflictos, y puedan resolverse rápidamente las quejas de conformidad con la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967.

26. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en unión, cuando proceda, de las autoridades competentes, deberían participar en la aplicación de las medidas sociales necesarias, y en particular en el funcionamiento de los sistemas de regularización del empleo o de estabilización de los ingresos.

27. Deberían instaurarse métodos efectivos de comunicación entre empleadores y trabajadores portuarios y entre los dirigentes de las organizaciones de trabajadores y sus afiliados, de conformidad con la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967. Tales métodos deberían ponerse en práctica por todos los medios posibles y a todos los niveles.

V. ORGANIZACION DEL TRABAJO PORTUARIO

28. A fin de que la introducción de nuevos métodos de manipulación de las cargas se traduzca en los máximos beneficios sociales, debería fomentarse la colaboración entre los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores para aumentar el rendimiento del trabajo portuario, con la participación, cuando proceda, de las autoridades competentes.

29. Entre las medidas objeto de tales acuerdos podrían incluirse:

- a) el empleo de conocimientos científicos y de técnicas en lo que respecta al ambiente de trabajo, con particular referencia a las condiciones del trabajo portuario;
- b) programas completos de formación profesional, que comprendan formación en medidas de seguridad;
- c) esfuerzos mutuos para eliminar prácticas obsoletas;
- d) una mayor flexibilidad al distribuir a los trabajadores portuarios entre las distintas calas, entre los distintos buques, entre los que trabajan a bordo y en tierra y entre las distintas faenas en tierra;
- e) el recurso en caso necesario al trabajo por turnos y en fin de semana;
- f) una organización del trabajo y una formación profesional que permitan a los trabajadores desempeñar varias funciones conexas;
- g) la adaptación del número de trabajadores de cada cuadrilla a las necesidades convenidas, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar períodos razonables de descanso;
- h) esfuerzos mutuos para eliminar en lo posible el tiempo improductivo;
- i) disposiciones para la utilización eficaz del equipo mecánico que tomen en cuenta las normas de seguridad adecuadas y las restricciones de peso que impone la capacidad máxima de utilización de las máquinas.

30. Dichas medidas deberían ir acompañadas de acuerdos en materia de regularización del empleo o de estabilización de los ingresos, y de las mejoras en las condiciones de trabajo a que se refiere la parte siguiente de la presente Recomendación.

VI. CONDICIONES DE TRABAJO Y DE VIDA

31. La legislación sobre seguridad, higiene, bienestar y formación profesional aplicable a las empresas industriales debería aplicarse efectivamente en los puertos con las adaptaciones técnicas que se consideren necesarias; debería haber servicios de inspección adecuados y calificados.

32. Las normas relativas a duración del trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas y condiciones análogas no deberían ser menos favorables para los trabajadores portuarios que para la mayoría de los trabajadores de las empresas industriales.

33. Se deberían adoptar medidas con relación al trabajo por turnos; entre ellas:

- a) evitar que la misma persona trabaje en dos turnos consecutivos más allá de los límites establecidos por la legislación nacional o los contratos colectivos;
- b) compensación especial por los inconvenientes que cause al trabajador el trabajo por turnos, incluido el efectuado en fines de semana;
- c) fijación de una duración máxima y de un horario adecuado de los turnos, habida cuenta de las condiciones locales.

34. Cuando se introduzcan nuevos métodos de manipulación de cargas y se apliquen tarifas basadas en el tonelaje u otras formas de pago por rendimiento, deberían adoptarse medidas para examinar y, en caso necesario, revisar los métodos de remuneración y las escalas de salarios. En lo posible, deberían aumentarse las ganancias de los trabajadores portuarios como resultado de la introducción de los nuevos métodos de manipulación.

35. Donde no existan aún, deberían establecerse sistemas adecuados de pensiones y de jubilación.

VII. DISPOSICIONES VARIAS

36. Las disposiciones apropiadas de la presente Recomendación deberían aplicarse, en la medida de lo posible, a los trabajadores portuarios ocasionales o estacionales, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.

ANEXO II

RATIFICACIÓN DEL CONVENIO SOBRE EL TRABAJO PORTUARIO, 1973 (NÚM. 137)

Adoptado en la 58.ª reunión de la CIT		Fecha de entrada en vigor: 24.07.1975
Estados	Fecha de registro	
Afganistán	16.05.1979	
Australia	25.06.1974	
Brasil	12.08.1994	
Costa Rica	3.07.1975	
Cuba	7.01.1975	
Egipto	4.08.1982	
España	22.04.1975	
Finlandia	13.01.1976	
Francia	15.02.1977	
Guyana	10.01.1983	
Iraq	9.03.1978	
Italia	23.06.1981	
Kenya	9.04.1979	
Nicaragua	1.10.1981	
Noruega	21.10.1974	
Países Bajos	14.09.1976	
Polonia	22.02.1979	
Portugal	9.01.1981	
Rumania	28.10.1975	
Suecia	24.07.1974	
República Unida de Tanzania	30.05.1983	
Uruguay	31.07.1980	

ANEXO III

RESUMEN DE LAS MEMORIAS DEBIDAS Y RECIBIDAS RELATIVAS AL CONVENIO (NÚM. 137) Y A LA RECOMENDACIÓN (NÚM. 145) SOBRE EL TRABAJO PORTUARIO, 1973 (ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN)

El artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo dispone que los Estados Miembros deberán «informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y práctica» en lo que respecta a los asuntos tratados en los convenios no ratificados y en las recomendaciones. Las obligaciones de los Estados Miembros, en cuanto a los convenios, figuran en el párrafo 5, apartado *e*), de dicho artículo. El párrafo 6, apartado *d*), trata de las recomendaciones, y el párrafo 7, apartados *a*) y *b*), define las obligaciones correspondientes a los Estados federales. El artículo 23 de la Constitución dispone que el Director General presentará en la siguiente reunión de la Conferencia un resumen de las informaciones y memorias que le hayan comunicado los Miembros en cumplimiento del artículo 19, y que todo Miembro comunicará copias de estas informaciones y memorias a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

En su 218.^a reunión (noviembre de 1981), el Consejo de Administración decidió suspender la publicación de los resúmenes y memorias sobre los convenios no ratificados y recomendaciones, y publicar sólo una lista de las memorias recibidas, en el entendido de que el Director General facilitaría en la Conferencia los originales de todas las memorias recibidas, y que se pondrían a disposición de los miembros de las delegaciones que lo solicitaren copias de dichas memorias.

En su 267.^a reunión (noviembre de 1996) el Consejo de Administración aprobó nuevas medidas de racionalización y de simplificación.

Desde ahora, las memorias recibidas en virtud del artículo 19 de la Constitución figuran de manera simplificada en un cuadro anexo al Informe III (Parte 1B) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Las solicitudes para consulta o copias de las memorias pueden ser dirigidas a la Secretaría de la Comisión de Aplicación de Normas.

Las memorias resumidas en el presente volumen se refieren al Convenio (núm. 137) y a la Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario, 1973.

Estados Miembros	Convenio núm. 137	Recomendación núm. 145
Afganistán	<i>Ratificado</i>	....
Albania	....	....
Alemania	Recibida	Recibida
Angola	....	....
Antigua y Barbuda	....	....
Arabia Saudita	Recibida	Recibida
Argelia	Recibida	Recibida
Argentina	Recibida	Recibida
Armenia	....	....
Australia	<i>Ratificado</i>	Recibida
Austria	Recibida	Recibida
Azerbaiyán	....	....
Bahamas	....	....
Bahrein	Recibida	Recibida
Bangladesh	Recibida	Recibida
Barbados	Recibida	Recibida
Belarús	Recibida	Recibida
Bélgica	Recibida	Recibida
Belice	....	....
Benin	Recibida	Recibida
Bolivia	....	....
Bosnia y Herzegovina	....	....
Botswana	Recibida	Recibida
Brasil	<i>Ratificado</i>	Recibida
Bulgaria	Recibida	Recibida
Burkina Faso	Recibida	Recibida
Burundi	Recibida	Recibida
Cabo Verde	....	....
Camboya	....	....
Camerún	....	....
Canadá	Recibida	Recibida
República Centroafricana	....	....
Chad	Recibida	....
República Checa	Recibida	Recibida
Chile	Recibida	Recibida
China	....	....
Chipre	....	....
Colombia	Recibida	Recibida

Estados Miembros	Convenio núm. 137	Recomendación núm. 145
Comoras	....	....
Congo	....	....
Corea, República de	Recibida	Recibida
Costa Rica	<i>Ratificado</i>	Recibida
Côte d'Ivoire	....	....
Croacia	Recibida	Recibida
Cuba	<i>Ratificado</i>	Recibida
República Democrática del Congo	....	....
Dinamarca	Recibida	Recibida
Djibouti	....	....
Dominica	....	....
República Dominicana	....	....
Ecuador	Recibida	Recibida
Egipto	<i>Ratificado</i>	Recibida
El Salvador	Recibida	Recibida
Emiratos Arabes Unidos	....	....
Eritrea	....	....
Eslovaquia	....	....
Eslovenia	Recibida	Recibida
España	<i>Ratificado</i>	Recibida
Estados Unidos	Recibida	Recibida
Estonia	Recibida	Recibida
Etiopía	Recibida	....
Ex República Yugoslava de Macedonia	....	....
Fiji	....	....
Filipinas	Recibida	Recibida
Finlandia	<i>Ratificado</i>	Recibida
Francia	<i>Ratificado</i>	Recibida
Gabón	....	....
Gambia	Recibida	Recibida
Georgia	....	....
Ghana	Recibida	Recibida
Granada	....	....
Grecia	Recibida	Recibida
Guatemala	....	....
Guinea	....	....
Guinea-Bissau	....	....
Guinea Ecuatorial	....	....

Estados Miembros	Convenio núm. 137	Recomendación núm. 145
Guyana	<i>Ratificado</i>	....
Haití	....	....
Honduras	....	....
Hungría	Recibida	Recibida
India	Recibida	Recibida
Indonesia	Recibida	Recibida
Irán, República Islámica del	....	....
Iraq	<i>Ratificado</i>	....
Irlanda	....	....
Islandia	....	....
Islas Salomón	....	....
Israel	....	....
Italia	<i>Ratificado</i>	Recibida
Jamaica	....	....
Japón	Recibida	Recibida
Jordania	Recibida	Recibida
Kazajstán	....	....
Kenya	<i>Ratificado</i>	....
Kirguistán	....	....
Kiribati	....	....
Kuwait	Recibida	Recibida
República Democrática Popular Lao	....	....
Lesotho	Recibida	Recibida
Letonia	....	....
Libano	Recibida	Recibida
Liberia	....	....
Jamahiriyá Árabe Libia	....	....
Lituania	Recibida	Recibida
Luxemburgo	Recibida	Recibida
Madagascar	Recibida	Recibida
Malasia	....	....
Malawi	....	....
Mali	....	....
Malta	Recibida	Recibida
Marruecos	Recibida	Recibida
Mauricio	Recibida	Recibida
Mauritania	Recibida	....
México	Recibida	Recibida

Estados Miembros	Convenio núm. 137	Recomendación núm. 145
Moldova, República de	Recibida	Recibida
Mongolia	....	....
Mozambique	Recibida	Recibida
Myanmar	Recibida	Recibida
Namibia	Recibida	Recibida
Nepal	....	....
Nicaragua	<i>Ratificado</i>	Recibida
Níger	Recibida	Recibida
Nigeria	....	....
Noruega	<i>Ratificado</i>	Recibida
Nueva Zelanda	Recibida	Recibida
Omán	Recibida	Recibida
Países Bajos	<i>Ratificado</i>	....
Pakistán	Recibida	Recibida
Panamá	Recibida	Recibida
Papua Nueva Guinea	....	....
Paraguay	....	....
Perú	Recibida	Recibida
Polonia	<i>Ratificado</i>	Recibida
Portugal	<i>Ratificado</i>	Recibida
Qatar	Recibida	Recibida
Reino Unido	Recibida	Recibida
Rumania	<i>Ratificado</i>	Recibida
Rusia, Federación de	Recibida	Recibida
Rwanda	Recibida	Recibida
Saint Kitts y Nevis	....	....
San Marino	Recibida	Recibida
San Vicente y las Granadinas	....	....
Santa Lucía	....	....
Santo Tomé y Príncipe	....	....
Senegal	....	....
Seychelles	Recibida	Recibida
Sierra Leona	....	....
Singapur	Recibida	Recibida
República Árabe Siria	Recibida	Recibida
Somalia	....	....
Sri Lanka	....	....

Estados Miembros	Convenio núm. 137	Recomendación núm. 145
Sudáfrica	Recibida	Recibida
Sudán	....	....
Suecia	<i>Ratificado</i>	Recibida
Suiza	Recibida	Recibida
Suriname	Recibida	Recibida
Swazilandia	Recibida	Recibida
Tailandia	Recibida	Recibida
Tanzania, República Unida de	<i>Ratificado</i>	....
Tayikistán	....	....
Togo	....	....
Trinidad y Tabago	....	....
Túnez	Recibida	Recibida
Turkmenistán	....	....
Turquía	Recibida	Recibida
Ucrania	....	....
Uganda	....	....
Uruguay	<i>Ratificado</i>	Recibida
Uzbekistán	....	....
Venezuela	....	....
Viet Nam	....	....
Yemen	Recibida	Recibida
Yugoslavia	....	....
Zambia	....	....
Zimbabwe	....	....