



Organización
Internacional
del Trabajo

LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LA **INSPECCIÓN DEL TRABAJO** EN BRASIL:

El Sector Marítimo

Secretaría
de Inspección del Trabajo

Ministerio
del Trabajo y Empleo

Oficina de la OIT
en Brasil

Programa sobre
Administración e
Inspección del Trabajo

LAS BUENAS PRÁCTICAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN BRASIL:

El Sector Marítimo

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil : el sector marítimo / Organización Internacional del Trabajo (OIT). - Brasilia: OIT, 2010

1 v.

ISBN: 9789223244217;9789223244224 (web pdf)

Oficina Internacional del Trabajo; Oficina en Brasil

inspección del trabajo / marina mercante / pesca / construcción de buques / diálogo social / buenas prácticas / Brasil

04.03.5

Publicado también en portugués: *As boas práticas da inspeção do trabalho no Brasil : o setor marítimo* [ISBN 9789228244212;9789228244229 (web pdf)], Brasilia: OIT, 2010; y en inglés: *The good practices of labour inspection in Brazil : the maritime sector* [ISBN: 9789221244219;9789221244226 (web pdf)], Brasilia, 2010.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Foto de la tapa: Coordinación Nacional de la Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario / Secretaría de Inspección del Trabajo / Ministerio del Trabajo y Empleo.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación fue producida en el ámbito de la cooperación técnica entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT) por medio del proyecto “Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo” (INT/09/62/NOR). Las siguientes personas colaboraron para la realización de esta publicación:

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Laís Abramo

Directora de la Oficina de la OIT en Brasil

Maria Luz Vega

Especialista de Administración e Inspección del Trabajo, Programa de Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) de la OIT

Andrea Rivero de Araújo

Coordinadora Nacional del Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo

Laura do Vale

Asistente del Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo

Secretaría de Inspección del Trabajo / Ministerio del Trabajo y Empleo (SIT/MTE)

Ruth Vilela

Secretaria de Inspección del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Empleo (SIT/MTE)

Rinaldo Gonçalves de Almeida

Coordinador Nacional de la Inspección del Trabajo Portuaria y Acuaviaria (CONITPA/SIT/MTE)

Vera Albuquerque

Jefe de la Sección de Fiscalización del Trabajo – Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo de Rio de Janeiro (SRTE/RJ)

Carlos Alberto Saliba

Coordinador Regional de la Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario (CORITPA/SRTE/RJ)

Luiz Carlos Lumberras Rocha

Inspector del Trabajo, Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo de Rio de Janeiro (SRTE/RJ)

Coordinación

Andrea Rivero de Araújo

Edición

Andrea Rivero de Araújo, Rinaldo Almeida

Consultor

Thiago Gomide Nasser

Traducción

Ricardo Paolinelli

Proyecto Gráfico

Júlio César Américo Leitão



PREFACIO

La existencia de un sistema eficaz de inspección del trabajo, capaz de se enfrentar a los retos de una sociedad y una organización productiva en constante cambio y de creciente complejidad, es un elemento central para la promoción del trabajo decente. Un sistema de inspección que funcione adecuadamente es vital para garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación laboral y la protección de los trabajadores y trabajadoras. La inspección del trabajo aumenta también la efectividad de las políticas laborales y de empleo, contribuyendo por lo tanto a la inclusión social a través del trabajo, y, en la misma medida, a la ampliación de la ciudadanía. Los inspectores e inspectoras del trabajo son agentes del Estado que actúan en la realidad concreta y cotidiana de las relaciones y condiciones de trabajo, contribuyendo de este modo directamente a la promoción del trabajo decente para todos y todas.

La creación y el fortalecimiento de la inspección del trabajo como instrumento fundamental para garantizar los derechos laborales han sido preocupación constante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su creación, en 1919. En 1947, la OIT adoptó el Convenio No. 81 sobre la Inspección del Trabajo y, en 1969, el Convenio No. 129 sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura. En 2008, con la Declaración sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa, estos convenios pasaron a ser considerados prioritarios y reconocidos como algunas de las Normas Internacionales del Trabajo más significativas del punto de vista de la gobernabilidad. Este proceso culminó en 2009 con el lanzamiento del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN).

La Agenda Hemisférica de Trabajo Decente (AHTD) y la Agenda Nacional de Trabajo Decente de Brasil (ANTD), ambas lanzadas en 2006, así como el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (2010) y las agendas subnacionales de trabajo decente existentes en Brasil (en los estados de Bahia y de Mato Grosso), reconocen que el rol de la inspección del trabajo es clave para mejorar las condiciones y relaciones de trabajo.

El Gobierno Federal de Brasil, a través del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y de la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT), reconoce el lugar central de los servicios de inspección del trabajo y, a lo largo de los años, ha trabajado en pro de su fortalecimiento continuo, adaptando su servicio a las nuevas realidades y dando respuestas a los nuevos retos con vigor y determinación.

La OIT reconoce que Brasil está bien posicionado para compartir sus buenas prácticas con otros servicios de inspección. Una buena práctica es toda experiencia que, en su totalidad o en parte, haya comprobado su eficiencia, con impactos positivos. Las buenas prácticas de intervención de los inspectores del trabajo no reflejan solamente el cumplimiento de la ley, pero también aquellas prácticas, muchas veces creativas e innovadoras, que fueron capaces de proporcionar soluciones legales y técnicas que funcionan como incentivos positivos para que las empresas se mantengan en conformidad con la ley.

En este contexto y con el objetivo de contribuir a la producción y difusión de conocimientos generados sobre la inspección del trabajo, la OIT y la SIT establecieron una colaboración en el ámbito del proyecto de cooperación técnica “Fortalecimiento de los Servicios de Inspección de Trabajo”, financiado por el gobierno de Noruega, para realizar una sistematización de algunas de las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil que podrían ser replicadas debido a su pertinencia, impacto y sostenibilidad comprobada.

Esta colaboración se concretiza mediante la recopilación “Las buenas prácticas de la Inspección del Trabajo en Brasil”, compuesta de cuatro publicaciones sobre el sistema de inspección en Brasil y las experiencias brasileñas en el ámbito de la fiscalización en las siguientes áreas: erradicación del trabajo infantil; combate al trabajo análogo al del esclavo; sector marítimo.

Las áreas elegidas para esta sistematización reflejen algunas de las áreas prioritarias de intervención, tanto del MTE como de la OIT, y contribuyen para que temas que han estado constantemente en la agenda política del país en el reciente periodo estén comprendidos con el foco centrado en la inspección del trabajo. Muchas de las medidas tomadas son creativas y únicas y retratan el proceso evolutivo y de modernización de la inspección del trabajo en Brasil. Esta serie abre también una oportunidad de reflexionar sobre los avances, lecciones aprendidas y mejoras necesarias en la actividad de fiscalización y, de manera directa y práctica, contribuye a expandir la base de conocimientos existentes en el país sobre el tema.

En base a estas buenas prácticas, algunos puntos en común pueden ser identificados, evidenciando algunas características que podrían ser replicadas y adaptadas a otras realidades.

1. Un aspecto fundamental para posibilitar el perfeccionamiento de los procedimientos de inspección es poder contar con **bases de datos confiables**, tanto para un sistema de “inteligencia” eficaz a la hora de identificar las empresas que serán fiscalizadas, como para la colecta y sistematización de información sobre las acciones realizadas. La importancia de contar con estas fuentes de información sobresale en todas las buenas prácticas analizadas. Es el caso del Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT), el Sistema de Informaciones sobre Focos de Trabajo Infantil (SITI) y el Sistema de Acompañamiento del Trabajo Esclavo (SISACTE).
2. La **adaptación del modelo** del Grupo Especial de Fiscalización Móvil de combate a las prácticas análogas a las de esclavo al modelo del Grupo Móvil Nacional del sector marítimo para la armonización de procedimientos en diferentes estados brasileños, demuestra como ciertas herramientas o procesos pueden lograr éxito en otras áreas de fiscalización, cuando aplicadas con las debidas alteraciones.
3. La **coordinación con otras entidades del gobierno** y del Estado puede potencializar significativamente los resultados de la fiscalización, especialmente en países donde los recursos son escasos y el número de inspectores del trabajo quizá no sea el ideal. Este es el caso de la experiencia de combate al trabajo infantil, combate al trabajo en condiciones análogas a las de esclavo y de fiscalización en la pesca, para citar algunos ejemplos.
4. Por otro lado, una fiscalización **articulada con los interlocutores sociales**, en especial las organizaciones de empleadores y trabajadores, potencializa los esfuerzos de mejora tanto de las condiciones de trabajo como de la competitividad de las empresas. La experiencia de la Comisión Tripartita de la Industria Naval y de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (que también incluye organizaciones de la sociedad civil) son instancias donde estos temas se ejemplifican.

Esperamos que este conjunto de publicaciones sea útil no sólo para diseminar la experiencia brasileña, pero sobretudo para contribuir con el fortalecimiento y la modernización de los servicios de inspección del trabajo y el intercambio de experiencias que la inspección del trabajo en Brasil ha desarrollado con otros países en Latinoamérica y en otras

regiones del mundo, así como estimular la reflexión, dentro y fuera de Brasil, sobre como implementar respuestas innovadoras a los retos actuales del mundo del trabajo.

Laís Wendel Abramo

Directora de la Oficina Internacional del Trabajo en Brasil

Ruth Beatriz Vasconcelos Vilela

Secretaria de Inspección del Trabajo

Ministerio del Trabajo y Empleo

Lista de Abreviaturas

AB	Arqueo Bruto
AJB	Aguas Jurisdiccionales Brasileñas
ANVISA	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria
CAGED	Catastro General de Empleados y Desempleados
CGASAT	Coordinación-General de las Acciones de Seguridad Alimentar en el Trabajo
CIPA	Comisiones Internas de Prevención de Accidentes
CNIg	Consejo Nacional de Inmigración
CONITPA	Coordinación Nacional de la Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario
CORITPA	Coordinación Regional de la Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario
CLT	Consolidación de las Leyes del Trabajo
CTPP	Comisión Tripartita Paritaria y Permanente
DEFIT	Departamento de Fiscalización del Trabajo
DSST	Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo
DTM	Comisaría del Trabajo Marítimo (Delegacia do Trabalho Marítimo)
GRTE	Gerencia Regional de Trabajo y Empleo
GT	Grupo Técnico
GTT	Grupo Técnico Tripartito
MD	Ministerio de la Defensa
MMA	Ministerio del Medio Ambiente
MP	Ministerio de la Pesca
MPT	Ministerio Público del Trabajo
MTE	Ministerio del Trabajo y Empleo
NR	Norma Reguladora
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OS	Orden de Servicio
PAT	Programa de Alimentación del Trabajador
PPA	Plan Plurianual
PNAD	Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios (<i>Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios</i>)
RAIS	Relación Anual de Informaciones Sociales
RIT	Reglamentación de la Inspección del Trabajo
SFIT	Sistema Federal de Inspección del Trabajo
SINAIT	Sindicato Nacional de los Inspectores del Trabajo (<i>Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho</i>)
SIT	Secretaría de Inspección del Trabajo
SRTE	Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo
SST	Seguridad y Salud en el Trabajo

ÍNDICE

Agradecimientos	3
Prefacio.....	5
Lista de Abreviaturas.....	9
 PARTE I: La Inspección del Trabajo en el Sector Marítimo.....	13
1. Introducción.....	13
2. El Contexto del Sector Marítimo en Brasil.....	14
2.1. Los Antecedentes.....	14
2.2. La Historia de la Inspección del Trabajo en el Sector Marítimo Brasileño.....	15
2.3. Descripción Organizacional de la Inspección en el Sector Marítimo.....	17
2.4. Fuentes legales para la fiscalización del sector marítimo.....	18
2.5. Los (las) Inspectores(as) del Trabajo.....	21
3. Estrategia General de Inspección.....	23
3.1. Principios Orientadores.....	23
3.2. La Práctica de la Inspección.....	25
 PARTE II: Descripción de las Buenas Prácticas por Sector.....	29
Sección 1: La Marina Mercante y la Experiencia del Grupo Móvil Nacional.....	29
1. Descripción Sintética de la Práctica.....	29
2. El Inicio de la Práctica.....	29
3. El Contexto.....	30
4. El Grupo Móvil Nacional.....	33
4.1. Planificación Anual.....	34
4.2. La constitución de los GMNs.....	34
5. Estrategia de Actuación del Grupo Móvil Nacional.....	35
5.1. La Planificación y preparación de las operaciones de fiscalización.....	35
5.2. Las operaciones de inspección a bordo.....	36
5.3. Conclusión de las actividades.....	37
6. Resultados.....	37
7. Innovación.....	38
8. Lecciones Aprendidas.....	38
9. Sostenibilidad de la Práctica.....	39
10. Replicabilidad de la Práctica.....	39

Sección 2: Pesca – La Coordinación para una Acción Estratégica..... 41

1. Descripción Sintética de la Práctica.....41

2. El Inicio de la Práctica.....41

3. El Contexto.....42

4. La Estrategia de Inspección..... 44

 4.1 La Coordinación con Otros Actores.....45

 4.2. La planificación y la recopilación de información estratégica..... 47

 4.3. Las Notificaciones (acción fiscal indirecta).....48

 4.4. Las Visitas de Inspección (acción fiscal directa).....48

 4.5. Los Informes de Inspección.....49

5. Resultados.....49

6. Innovación..... 50

7. Lecciones Aprendidas.....50

8. Sostenibilidad de la Práctica.....51

9. Replicabilidad de la Práctica.....51

Sección 3: Construcción Naval – La Comisión Tripartita Naval y el Diálogo Social Innovador..... 53

1. Descripción Sintética de la Práctica..... 53

2. El Inicio de la Práctica.....53

3. El Contexto.....54

 3.1. El sector de la Construcción Naval.....54

 3.2. La necesidad de reglamentación.....55

 3.3. La CTPP y la elaboración de Normas Reguladoras.....56

4. La CT-Naval y el Procedimiento de Elaboración de la NR-34.....57

5. Resultados.....59

6. Innovación..... 60

7. Lecciones Aprendidas.....60

8. Sostenibilidad de la Práctica..... 61

9. Replicabilidad de la Práctica.....61

PARTE III: CONCLUSIÓN..... 63

Fuentes e Informaciones Adicionales..... 64

Anexos..... 66

Anexo 1: Relación de los Convenios de la OIT ratificadas por Brasil referentes al trabajo marítimo..... 66

Anexo 2: Ejemplo de orientaciones y protocolo de inspección elaborado a partir de la experiencia del Grupo Móvil Nacional para la Aplicación del Convenio no. 147.....67



PARTE I:

La Inspección del Trabajo en el Sector Marítimo

1. Introducción

Este documento describe las buenas prácticas desarrolladas por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), a través de su Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT), en el sentido de garantizar las mejores condiciones de trabajo en el sector marítimo. Esta actuación abarca desde la inserción en el trabajo formal de trabajadores hasta la elevación de los estándares de seguridad y salud a los niveles exigidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Para ese fin, el MTE cuenta con una estructura institucional específica bajo los auspicios de la Coordinación Nacional de Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario (CONITPA) en la cual actúan inspectores(as) del trabajo¹ específicamente cualificados para cumplir con esa función. Además de las herramientas comunes a toda actividad de inspección del trabajo en Brasil, en este sector se han desarrollado buenas prácticas específicas dirigidas hacia las particularidades de cada área.

La descripción de esas buenas prácticas se hará en diferentes partes. En esta primera parte, se presentará un panorama general de la inspección del trabajo en el sector marítimo en Brasil. Luego, serán destacadas las buenas prácticas específicas en tres sectores:

- i. La marina mercante** y la experiencia del grupo móvil nacional;
- ii. La pesca** destacando la importancia de la coordinación con los demás actores; y
- iii. La construcción naval** y la comisión tripartita naval.²

¹ En Brasil los inspectores del trabajo son denominados *auditores-fiscales del trabajo (AFTs)*.

² Aunque la construcción naval no forme parte del rol original de las actividades abarcadas por el sector marítimo, se entiende que las particularidades y la estrecha interacción de la industria naval con los sectores de la marina mercante, la pesca y portuario justifican esa inclusión. Por ello es que en Brasil el sector de la construcción naval viene siendo objeto de las prácticas de inspección del trabajo marítimo.

2. El Contexto del Sector Marítimo en Brasil

2.1. LOS ANTECEDENTES

El trabajo marítimo posee características muy particulares, marcando diferencia con relación a otros tipos de trabajo y demandando un abordaje específico en lo que se refiere a la inspección del trabajo. Estas características remiten sobre todo a su ambiente de trabajo, totalmente atípico, en que el local de trabajo muchas veces se confunde con la misma residencia del trabajador y en el cual este permanece durante tiempos prolongados. Las limitaciones físicas de este ambiente de trabajo significan que el local de trabajo se confunde con su vivienda temporal. Consecuentemente, muchas veces el trabajador marítimo es privado de la convivencia familiar y se debe acostumbrar a escalas de trabajo atípicas, que incluyen el confinamiento de forma permanente y el

Cuadro 1: La definición del Sector Marítimo

Para la **OIT** el trabajo marítimo abarca cuatro categorías distintas:

- el trabajo marítimo en embarcaciones (shipping),
- el trabajo portuario, la pesca y
- el trabajo fluvial (inland waterways).

En **Brasil** esta clasificación se hace de manera ligeramente distinta: se utilizan los conceptos de acuaviario y portuario para abarcar todos los sectores del trabajo marítimo, pues además de las categorías ya mencionadas, el concepto de acuaviario abarca también:

- el trabajo de buceadores,
- los prácticos (no tripulantes que prestan servicios de práctica embarcados),
- los agentes de maniobra y muelle y
- los trabajadores en plataformas y astilleros.

desplazamiento constante entre diferentes puertos nacionales e internacionales. Además de ello, el trabajo en embarcaciones que hacen trayectos de larga distancia expone el trabajador a una amplia gama de variación climática y cultural, además de someterlo a balances y trepidaciones³.

Tal conjunto de características singulariza al trabajador a tal punto que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) decidió conferirle tratamiento especial al aprobar convenios y hacer recomendaciones específicas. En total, son 65 convenios acerca del trabajo marítimo, que actualmente se encuentran en fase de consolidación en un único documento: el Convenio de Trabajo Marítimo (Maritime Labour Convention) – MLC, 2006)⁴.

3 Texto basado en la descripción hecha en el Manual del Trabajo Acuaviario. MTE, SIT, DEFIT, DSST, CGASAT. Brasilia. 2005

4 La CTM 2006 esta en proceso de ratificación por Brasil y aun no esta en vigencia internacionalmente: [http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/\[MaritimeLabourConvention\]/\[lang\]--\[en\]/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/[MaritimeLabourConvention]/[lang]--[en]/index.htm)

En Brasil los sectores económicos que abarcan el trabajo marítimo siempre han tenido una importancia significativa. El sector, de gran relevancia para la economía brasileña, actualmente emplea cerca de 2,5 millones de trabajadores⁵. Sin embargo, la importancia de ese sector no siempre estuvo acompañada de prácticas consistentes y efectivas de inspección. En ese sentido, el alto grado de informalidad en algunos de estos sectores (sobre todo en la pesca, dada la precariedad de esta actividad en algunas regiones, y en la construcción naval, dado generalizadas prácticas de tercerización) y la dificultad de acceso al local de trabajo de los marítimos representaba un obstáculo para la inspección.

Sin embargo, a lo largo de las dos últimas décadas ese panorama fue modificado radicalmente. Los sectores económicos relacionados al trabajo marítimo acompañan el movimiento de expansión de la economía brasileña, lo que conlleva a una mayor concienciación de la necesidad de equiparación de las condiciones de trabajo a los estándares internacionales, por motivos concurrenciales, pero también sociales y políticos. Esta concienciación alcanzó no solamente el gobierno brasileño, pero también los sindicatos de trabajadores, organizaciones de empleadores y la sociedad civil.

Fue a partir de la década de 1990 que Brasil comenzó a trillar con más énfasis el camino sugerido por la OIT. Hoy Brasil es signatario de un total de 18 convenios relativos al sector marítimo⁶ y ese compromiso ganó fisionomías más efectivas con la ratificación del Convenio no. 147 sobre las normas mínimas en la marina mercante (1976). Desde entonces, como será descrito en las próximas secciones, el MTE, por intermedio de la SIT, logró crear una estructura específica de inspección del trabajo marítimo que ganó cuerpo y eficacia con el desarrollo de competencias y buenas prácticas. Este documento identificará tres de ellas en tres sectores del trabajo marítimo: la marina mercante, la pesca y la construcción naval.

2.2. LA HISTORIA DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL SECTOR MARÍTIMO BRASILEÑO

A lo largo del siglo XX las prácticas de inspección del trabajo en el sector marítimo en Brasil no eran dotadas de amplio objetivo e intensidad. Solamente en los últimos veinte años, con la implementación de diversos cambios, la inspección marítima se consolidó con una estructura

⁵ Esta es una estimativa basada en datos suministrados por la SIT a partir de la suma del número de trabajadores de cada sector: 2 millones de trabajadores en la pesca, 400 mil en la construcción naval y 100 mil en la marina mercante.

⁶ El Anexo 1 trae esta relación completa.

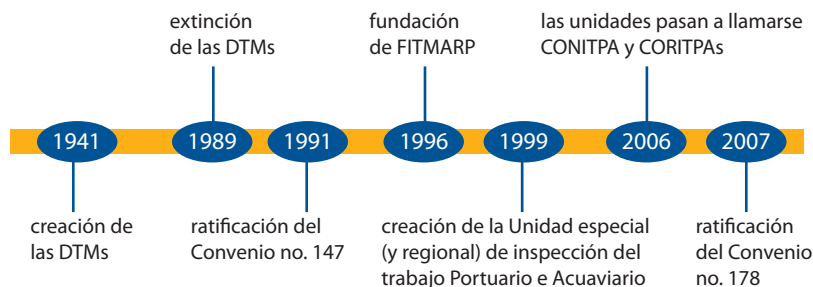
especialmente dirigida hacia el sector. Los marcos temporales de esta evolución son:

- **de 1941 a 1989:** la principal entidad responsable por la inspección eran las Comisarías del Trabajo Marítimo (DTMs), vinculadas a la Marina de Brasil, cuya función principal consistía en verificar el cumplimiento de la legislación laboral por parte de los empleadores en el sector. Las DTMs fueron extintas en 1989, resultando en un vacío en la inspección del sector marítimo.
- **1991:** Brasil ratificó el Convenio no. 147 sobre las normas mínimas en la marina mercante (1976) de la OIT, generando condiciones para la actuación de la fiscalización marítima.
- **1996:** A partir de la segunda mitad de los años 1990 la inspección pasó a hacerse de forma estructurada con la fundación de la Unidad de Fiscalización del Trabajo Marítimo y Portuario (FITMARP) en Rio de Janeiro, vinculada al Ministerio de Trabajo y Empleo, fiscalizando con base en el Convenio no. 147 (1976)⁷.
- **1999:** el proceso de consolidación de una estructura de inspección del trabajo específica alcanzó un nuevo nivel en julio de ese año, cuando fueron fundadas unidades en todo el territorio nacional dentro de la estructura de la SIT/MTE⁸ con la función principal de efectuar la inspección del trabajo acuaviario y portuario. Estas unidades contarían todavía con inspectores (as) del trabajo especializados(as), consolidando de hecho el inicio de una nueva era para la inspección del trabajo en Brasil.
- **2006:** A partir de ese año las unidades especializadas pasan a ser denominadas Coordinación Nacional de Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario (CONITPA) y Coordinaciones Regionales de Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario (CORITPA's).
- **2007:** ratificación del Convenio no. 178 sobre la inspección del trabajo (gente de mar) (1996), afirmando el compromiso brasileño con las normas internacionales.

⁷ En la ocasión su objetivo principal era fiscalización de la Ley de Modernización de los Puertos (8.8630/1993).

⁸ Esta unidad fue creada por la Instrucción Normativa Intersecretarial no. 14, estableciendo la Unidad Especial y las Unidades Regionales de Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario y definiendo sus atribuciones. Una Instrucción Normativa ulterior, la IN-61/2006, alteró estas denominaciones para las que hoy se adoptan: la Coordinación Nacional y las Coordinaciones Regionales de Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario (CONITPA y CORITPA's respectivamente).

Figura 1: Sucesos que marcaron el desarrollo de la Inspección del Trabajo Marítimo en Brasil

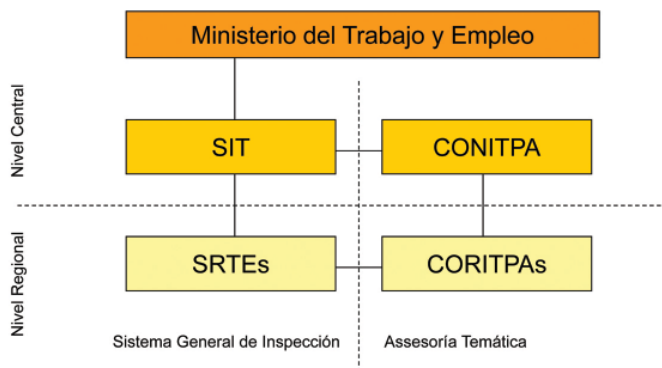


2.3. DESCRIPCIÓN ORGANIZACIONAL DE LA INSPECCIÓN EN EL SECTOR MARÍTIMO

La inspección del trabajo buscó fortalecerse a través de una estructura articulada y especializada insertada en el ámbito de las actividades del Ministerio de Trabajo y Empleo y de su Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT) (ver la Figura 2, abajo). La SIT es responsable por la elaboración y la proposición de directrices de planificación anual, a la medida en que las Superintendencias Regionales del Trabajo y Empleo (SRTes), en total 27 unidades en cada uno de los 26 estados de la federación y en el Distrito Federal, están incumbidas de la tarea de realización de la inspección dentro de los parámetros establecidos por la SIT. La Coordinación Nacional de Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario (CONITPA), ubicada en Rio de Janeiro, está subordinada a la SIT y las Coordinaciones Regionales de Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario (CORITPAs) son los grupos temáticos de inspección dentro de las SRTes. Actualmente, existen CORITPAs en 14 Superintendencias⁹.

⁹ Los estados con coordinaciones regionales son: Alagoas, Amazonas, Bahía, Ceará, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina y São Paulo.

Figura 2: Organigrama del sistema de inspección del trabajo marítimo



La CONITPA es responsable por la elaboración de directrices para la uniformización de los procedimientos de inspección; por el desarrollo de intercambios con otros organismos de gobierno; por la supervisión de las CORITPA; por el envío para la SIT de un informe consolidado describiendo la actuación de las coordinaciones regionales y por la coordinación y organización de operaciones especiales, entre las cuales están los Grupos Móviles Nacionales (GMNs).

Las CORITPA¹⁰, por su vez, asesoran a las jefaturas locales de fiscalización y de seguridad y salud; ejecutan la fiscalización del cumplimiento de las normas y condiciones generales de protección y seguridad; inspeccionan las empresas del sector; ejecutan las acciones articuladas con otros órganos gubernamentales y hacen un trabajo de orientación con los trabajadores, sindicatos y empresas sobre la legislación relevante¹¹.

2.4. FUENTES LEGALES PARA LA FISCALIZACIÓN DEL SECTOR MARÍTIMO

2.4.1. Acuerdos y convenios internacionales.

La OIT ha adoptado 65 convenios relativos al trabajo marítimo, entre los cuales 18 han sido ratificadas por Brasil. Los más importantes para los sectores destacados en este documento son:

¹⁰ Estas atribuciones se han definido por la Instrucción Normativa no. 61, de 18 de enero de 2006.

¹¹ Otro elemento importante dentro de la estructura organizacional de la inspección de trabajo en el sector marítimo es la puesta en marcha de foros consultivos junto a las SRTEs, como la Comisión de Colaboración con la Inspección del Trabajo, integradas por entidades sindicales de trabajadores que colaboran en la planificación de directrices y la identificación de irregularidades de cada sector económico.

- **El Convenio no. 81 sobre la inspección del trabajo (1947)** de la OIT, es considerado como el definidor de los principios modernos de la inspección del trabajo y estipula que la finalidad de la inspección es fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores además de asesorar empleados y empleadores en el cumplimiento de las normas laborales, además de relatar abusos practicados en cuestiones no previstas por la legislación.
- **El Convenio no. 147 sobre las normas mínimas en la marina mercante (1976)**, fue ratificada y promulgada por Brasil en 1991, y orienta las inspecciones en barcos de bandera extranjera de pasaje por las costa brasileña. Este convenio fue importante en el escenario brasileño, dado que a partir de su ratificación sirvió como parámetro para la inspección de barcos no contemplados por la ley nacional (ver Parte II, sección 1).
- **El Convenio no. 178 sobre la inspección del trabajo (gente de mar) (1996)**, que establece la fundación de un sistema de inspección marítima, fue ratificado en 2007 y promulgado por Brasil en 2009. Sin embargo, antes de la ratificación, Brasil ya hacía varios esfuerzos de adecuación basados en la legislación nacional, incluso la creación de un sistema específico de inspección dirigido hacia el sector. El Convenio no. 178 regula las condiciones de la inspección del trabajo de los barcos nacionales, exigiendo la fiscalización de toda la flota nacional de barcos mayores que 500 AB cada tres años. Este Convenio sirvió aún como el modelo para la armonización y la uniformización de las prácticas de inspección.

El Convenio sobre el Trabajo Marítimo (2006), aunque todavía no haya sido ratificada, ya sirve para orientar la inspección del trabajo en Brasil. Diferentemente de las demás convenios ya ratificadas, Brasil espera cumplir con la mayoría de los estándares definidos cuando este convenio pase a tener vigencia en el país. Además de consolidar los convenios anteriores, este convenio presenta nuevos estándares mínimos y procedimientos uniformizados de inspección.

Los Convenios específicos para el sector de la pesca son las siguientes:

- **El Convenio no. 113 sobre el examen médico de los pescadores (1959)**, ratificada en 1965.
- **El Convenio no. 114 sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores (1959)**, determina la obligatoriedad de contratos escritos de trabajo regidos por la legislación nacional.

- **El Convenio no. 126 sobre el alojamiento de la tripulación (pescadores) (1966)**, ratificada en 1992.
- **El Convenio no. 188 sobre el trabajo en la pesca (2007)**, que consolidará todas las normas relativas a la pesca y dará énfasis a los procesos tripartitos, todavía no ha sido ratificada pero ya está siendo utilizada para orientar acciones.

2.4.2. Legislación Nacional

Brasil cuenta con un marco legislativo que responde a la necesidad de dar tratamiento diferenciado a los trabajadores marítimos. Esta legislación ha sido complementada más recientemente por normas que establecen estándares más exigentes relativos a la seguridad y a la salud y por instrumentos que garantizan mayor coordinación entre la inspección del trabajo y otros órganos activos en el sector:

- **La Constitución Federal de 1988** establece la competencia de la Unión para organizar, mantener y ejecutar la inspección del trabajo.
- **La Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT)** es la principal ley en lo relativo a los derechos laborales. La CLT establece derechos diferenciados y específicos para el trabajador marítimo, entre los cuales derechos relativos al gozo de las vacaciones, a la jornada de trabajo, a las horas extras y al descanso inter e intra-jornada, bien como acuerdos y convenios colectivos¹².
- **La Ley de Seguridad del Tráfico Acuaviario (LESTA)**, a pesar de que su enfoque no sea estrictamente relacionado al derecho del trabajo – pues tiene como objetivo la reglamentación de las actividades de la Autoridad Marítima (en Brasil ejercida por el Comando de la Marina de Guerra del Ministerio de la Defensa) – la ley establece conceptos que son importantes para la inspección del trabajo, como la definición de acuaviario, embarcación y trabajador acuaviario.
- **Las Normas de la Autoridad Marítima (NORMAMs)** son específicas para la tripulación y las operaciones de las embarcaciones brasileñas, sin embargo constituyen piezas jurídicas importantes para la inspección del trabajo, pues esta fiscalización muchas veces se da en conjunto y es facilitada por la inspección naval hecha por la Marina.

¹² En este sentido, se destaca la Sección VI del Capítulo I de la CLT (Decreto-Ley 5.452 de 1942), las Disposiciones Especiales sobre la Duración y las Condiciones de Trabajo para los equipos de las embarcaciones de la Marina Mercante Nacional, de navegación fluvial y lacustre, del tráfico en los puertos y de la pesca.

- **Las Normas Reguladoras** son normas referentes a la seguridad y a la salud del trabajo de observancia obligatoria para empresas públicas y privadas y órganos públicos que posean empleados regidos por la CLT. Estas normas son elaboradas a través de comisiones tripartitas, coordinadas por la Inspección del Trabajo y compuestas por el gobierno, los empleadores y los trabajadores que establecen parámetros específicos para diferentes sectores. En el caso del trabajo marítimo, existe la NR 30, relativa a la seguridad y a la salud en el sector acuaviario (con un anexo específico para la pesca). En la Construcción Naval la fuente jurídica más importante será la NR 34 que contiene los estándares de seguridad y salud para el sector, una vez que esta sea publicada.¹³ El proceso de elaboración de esta norma será la buena práctica analizada en la sección sobre la construcción naval (Parte II, sección 3).
- **Las Resoluciones Normativas 72/06 y 81/08 del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg)** son relevantes tanto para la marina mercante como para la pesca. Ellas estipulan la proporción mínima obligatoria de ciudadanos brasileños a bordo de buques extranjeros que, en algunos casos, pueden ser fletados por empresas brasileñas para operar en estas actividades dentro de las aguas nacionales.

En la Pesca la legislación relevante específica incluye:

- **La Ley de la Pesca** (n. 11.959/09) que establece las líneas generales de la nueva política para la pesca, encabezada por un ministerio específico.
- **Ley n. 9.059/59 y Decreto-Ley 2.302/97.** Cada una de esas normas, respectivamente, concede y regula la subvención económica para el diesel.
- **La Norma Reguladora no. 30, en especial su Anexo 1,** que determina los estándares de seguridad y salud en el trabajo para el sector acuaviario, siendo que el anexo es específico para el sector pesquero.

2.5. LOS (LAS) INSPECTORES(AS) DEL TRABAJO

La estructura brasileña de inspección del trabajo cuenta todavía con un plantel especializado de inspectores(as) del trabajo, encargados(as) de la fiscalización y aplicación de las normas laborales y de seguridad y salud en el local de trabajo¹⁴. Por ejercer funciones típicas del Estado, les son aseguradas

¹³ Una vez publicada oficialmente, la NR 34 se encontrará en el link a seguir: http://www.mte.gov.br/legislacao/normas_regulamentadoras/default.asp

¹⁴ La estructura de carrera de inspector(a) del trabajo fue establecida por la Ley n. 10.593 de 6 de diciembre de 2002, que se encuentra en vigencia con las alteraciones e innovaciones dadas por la Ley n. 10.910, de 15 de julio de 2004

condiciones de independencia en el ejercicio de sus funciones dentro de los límites legalmente establecidos. Hay hoy cerca de 2.900 inspectores e inspectoras, siendo que 50 recibieron entrenamiento especial y están trabajando en las unidades dedicadas al sector marítimo.

Para ingresar en sus funciones y carrera, el (la) inspector(a) debe ser aprobado(a) en concurso público, que es bastante competitivo y por lo tanto capaz de seleccionar inspectores altamente cualificados. Luego, participan de un curso de formación de un mes de duración. Además de ese entrenamiento general, en sintonía con las disposiciones del Convenio no. 178, se hacen entrenamientos específicos para los (las) inspectores(as) destinados(as) a la estructura de inspección del trabajo marítimo (CONITPA y CORITPA). Ese entrenamiento es ofrecido en la forma de cursos con duración que varía de tres a cuatro semanas y que son complementados por actividades prácticas en el ámbito de las inspecciones marítimas y de los Grupos Móviles Nacionales (GMNs). Estos cursos son suministrados por inspectores (as) del trabajo con mayor experiencia en el área. Para otros (as) inspectores(as) que puedan eventualmente participar de acciones de inspección marítima, se les dan cursos específicos sobre la legislación en el sector, con destaque para los materiales de apoyo práctico.

Una importante evolución se dio con respecto a la forma de evaluación de los (las) inspectores(as). Durante muchos años, la inspección del trabajo en Brasil funcionó de una manera predominantemente reactiva. Muchos(as) inspectores(as) tendían a organizar una parte considerable de sus acciones a partir de denuncias recibidas por trabajadores, sindicatos y otras entidades o sencillamente realizaban inspecciones aleatorias en las zonas de jurisdicción por las cuales eran responsables, una especie de inspección “puerta-a-puerta”.

En abril de 2010 la SIT implementó la nueva metodología¹⁵ que contiene los siguientes principios:

- i) valorización de la calidad de las acciones;
- ii) trabajo en equipo;
- iii) predominancia de la fiscalización orientada por proyectos;
- iv) planificación participativa (descentralización); y
- v) divulgación de las buenas prácticas e intercambio de experiencias entre los (las) inspectores(as).

A través de proyectos de fiscalización planificados para sectores y/o áreas temáticas específicas, se busca una fiscalización menos basada en el

¹⁵ La Ordenanza no. 546 de 11 de marzo de 2010 que determina la forma de actuación de la Inspección del Trabajo, la elaboración de la planificación de la fiscalización, la evaluación de desempeño funcional de los (las) inspectores (as) del Trabajo y da otras providencias.

alcance de metas físicas y más enfocada en la transformación sostenible de la situación de falta de respeto a la legislación laboral.

En el ámbito de la nueva metodología existen proyectos obligatorios (que deben ser implementados en todos los estados) y los proyectos obligatorios regionales, que deben ser ejecutados sólo por las SRTEs localizadas en regiones donde la actividad seleccionada tiene importancia estratégica o es en especial problemática: este es el caso de la inspección en el sector portuario y acuaviario bajo la responsabilidad de CONITPA y de las CORITPA.

Las denuncias, sin embargo, continúan a tener un papel importante en la organización de las acciones. Cualquier denuncia que involucre riesgo grave a la seguridad y salud o relativas a retrasos en los pagos a los trabajadores son investigadas inmediatamente aunque las actividades económicas no estén previstas en la planificación.

3. Estrategia General de Inspección

La estrategia de inspección marítima en Brasil se define por dos partes complementarias: i) los principios orientadores que delinean las formas generales de actuación y los objetivos buscados por los inspectores y ii) las prácticas que buscan concretar tales principios y objetivos.

3.1. PRINCIPIOS ORIENTADORES

Son cuatro los principios orientadores que abalizan la actuación de los(as) inspectores(as):

- i. La articulación con otros órganos de gobierno** relacionados con el sector marítimo, como la Marina de Brasil, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), la Policía Federal y FUNDACENTRO¹⁶. La coordinación con otros órganos se hace importante a la medida en que muchas informaciones se encuentran difusas y necesitan ser reunidas para subsidiar las acciones de inspección. Asimismo, estas cooperaciones son fundamentales en todos los momentos de la fiscalización, pero en especial durante la fase de la planificación y de la identificación de las irregularidades, a través del intercambio de información y del cruce de otros bancos de datos elaborados por estos órganos de gobierno.

¹⁶ La Anvisa es el brazo del Ministerio de la Salud responsable por la vigilancia sanitaria en Brasil. FUNDACENTRO es una entidad gubernamental vinculada al MTE que actúa en la investigación científica y tecnológica relacionada a la seguridad y a salud de los trabajadores.

ii. La dosificación correcta entre las acciones preventivas o de consejo y las diferentes acciones represivas de cumplimiento de la legislación. La inspección del trabajo marítimo se basa siempre en el sentido de garantizar la aplicación de la ley para preservar los derechos laborales y garantizar las buenas condiciones de trabajo. Con este objetivo en mente, los (las) inspectores(as) deben prioritariamente valerse de los instrumentos a su disposición para hacer cumplir las normas de trabajo. Estos instrumentos son variados, desde medidas más blandas, como la notificación y las actas de infracción, hasta las más contundentes, incluidas ahí la sanción pecuniaria y la interdicción y, en algunos casos, el encaminamiento para el Ministerio Público del Trabajo (MPT), para que la sanción sea profundizada judicialmente (ver cuadro 1). Sin embargo, en casos excepcionales, cuando los (las) inspectores(as) juzguen más eficaz, es posible también privilegiar la orientación y la tolerancia. Se puede, por ejemplo, antes de la aplicación de medidas más duras, buscar el convencimiento de que incluso desde el punto de vista empresarial puede ser más rentable y productivo invertir en el cumplimiento de las normas legales y en la prevención de accidentes de trabajo.

Cuadro 2: El Ministerio Público del Trabajo (MPT)

- La función del MPT es celar por la Orden Jurídica Laboral encaminando para la esfera jurídica denuncias hechas por, entre otros, el MTE/SIT cuando esta juzgue que las medidas administrativas en su poder necesitan ser complementadas.
- Las denuncias hechas por la SIT resultan en la instauración de una Investigación Civil en que la parte denunciada puede comprometerse a adecuar su conducta y corregir irregularidades o, caso no haya acuerdo, la parte denunciada tendrá que responder a una Acción Civil Pública en la Justicia del Trabajo.

Fuente: www.mpt.gov.br

iii. La manutención de un constante diálogo social con aliados del mundo del trabajo. La inspección del trabajo marítimo en Brasil está utilizando con éxito el instrumento de las Comisiones Nacionales Tripartitas, definidas por actividad económica, visando el intercambio de informaciones entre los aliados sociales. Estas comisiones pueden tratar solamente de seguridad y salud, como pueden también abordar otros aspectos de la legislación. Su objetivo principal es colaborar con la autoridad laboral en la tarea de determinar y controlar la aplicación de reglamentos, órdenes

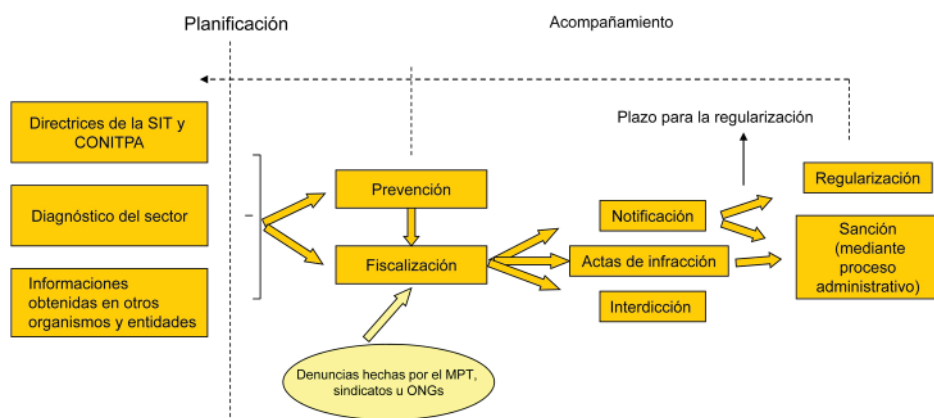
u otras instrucciones de cumplimiento obligatorio. Un importante aspecto de las Comisiones Tripartitas es la posibilidad de elaborar normas reguladoras para la promoción de la seguridad y la salud en el sector.

iv. La armonización de procedimientos en todo el país.

Considerando la extensión territorial brasileña y la variedad de situaciones tratadas en la inspección del trabajo marítimo, es fundamental la búsqueda de cohesión y consistencia de los procedimientos. Para que no haya variaciones en el tratamiento de empresas entre estados diferentes, lo que, por ejemplo, podría llevar empresas a instalarse en estados en donde la inspección es menos rigurosa, hay que asegurar un mínimo de armonización y previsibilidad de los procedimientos adoptados. La armonización de procedimientos también implica en un intercambio de informaciones benéfico, en que experiencias positivas pueden ser diseminadas y replicadas en otros estados o en otros sectores. Por ese motivo, siempre que posible, se realizan acciones simultáneas en temas correlacionados, por ejemplo, la construcción naval de barcos pesqueros y la misma inspección en las embarcaciones de pesca visando mayor eficiencia en la utilización de los recursos financieros. Los Grupos Móviles Nacionales, descritos en la parte II, son uno de los principales medios de promoción de ese principio.

3.2. LA PRÁCTICA DE LA INSPECCIÓN

Figura 3: Estrategia General de la Inspección del Trabajo Marítimo



3.2.1. La planificación de acciones

La planificación y la determinación de directrices son realizadas por la SIT a través de la CONITPA y su metodología se desdobra en tres etapas:

- i) diagnóstico del mercado laboral;
- ii) programación de las líneas de acción para lidiar con las irregularidades; y
- iii) el monitoreo de la ejecución de lo planificado.

Varias fuentes de datos son utilizadas en esa etapa: la Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD), la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), el Catastro General de Empleados y Desempleados (CAGED), el Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT) y todavía informaciones colectadas junto a entidades representativas de trabajadores y ONGs.

A las CORITPA les incumbe la consecución de los proyectos establecidos por CONITPA. A lo largo del año, las CORITPA deben movilizarse para realizar las acciones planificadas pero también deben de estar preparadas para actuar en respuesta a las denuncias hechas por trabajadores y demandas del Ministerio Público.

3.2.2. Las acciones de prevención

La acción preventiva es generalmente utilizada para iniciar un proceso de fiscalización en determinado sector económico o en relación a determinada deficiencia que se quiera combatir. Se organiza una presentación sobre la legislación vigente buscando involucrar al mayor número posible de empleadores. En esta acción de carácter colectivo las empresas son informadas sobre el diagnóstico de la inspección del trabajo y también sobre el proceso de fiscalización que será implementado. La planificación busca inicialmente fiscalizar las empresas con mayor capacidad económica de cada sector, evitando causar distorsión en la disputa concurrencial. Cuando posible, la misma entidad representativa de los empleadores participa de la organización de la conferencia. En otros casos, se puede utilizar un Término de Notificación colectivo convocando la comparecencia. Tras la acción del consejo, la inspección del trabajo deberá necesariamente realizar visitas no anunciadas para verificar el cumplimiento de los ítems de legislación mencionados en la conferencia.

3.2.3. Las visitas de inspección

Las visitas de inspección pueden estar previstas en el ámbito de la planificación anual o pueden ser realizadas en respuesta a denuncias hechas por trabajadores o por solicitud del MPT. Como estrategia general de inspección, se privilegian visitas realizadas por equipos multidisciplinares acompañados, cuando necesario, de la fuerza policial. El (la) inspector(a) tiene el derecho de ingresar libremente, sin aviso previo y a cualquier momento en todos los locales sujetos a fiscalización.

En las actividades en que las condiciones de trabajo son precarias, la fiscalización se da inicialmente en relación a los ítems considerados como condiciones mínimas de trabajo decente, bien como a las situaciones en el ambiente de trabajo que caracterizan grave y eminente riesgo de accidente. El objetivo final será siempre el cumplimiento total de la legislación laboral vigente.

3.2.4. Aplicación de sanciones y procedimientos administrativos

Si a lo largo de la visita fuere constatada infracción a la legislación laboral, el (la) inspector(a) podrá redactar una notificación con plazo para regularización u optar por emitir un acta de infracción describiendo los hechos que contrarían la norma laboral. El acta de infracción da inicio a un proceso administrativo, en el cual al empleador se le da el derecho de defensa. Caso su defensa no sea considerada aceptable podrá ser aplicada la sanción prevista en ley. Existe todavía, caso sea constatado grave o eminente riesgo al trabajador, la posibilidad del(a) inspector(a) determinar, en el acto de la inspección, la interdicción o embargo del local de trabajo.

3.2.5. El acompañamiento

Tras un periodo de acciones fiscales represivas, siempre que la CORITPA considere adecuado, se organizan reuniones informativas con los empleadores pertenecientes al sector económico bajo fiscalización, siempre que posible con el auxilio de las entidades patronales. Su objetivo es dar un carácter colectivo a la inspección, respondiendo a las preguntas de los empleadores y enfatizando que la fiscalización tendrá continuidad, buscando un carácter pedagógico en el intercambio con las empresas que todavía no habían sido inspeccionadas.

En los casos en que hayan sido instaurados procesos administrativos, el acompañamiento servirá para verificar si los empleadores adecuaron sus prácticas. En el caso de repetidas negligencias, medidas represivas más duras pueden ser aplicadas o el hecho podrá ser denunciado al MPT.



PARTE II:

Descripción de las Buenas Prácticas por Sector

SECCIÓN 1: LA MARINA MERCANTE Y LA EXPERIENCIA DEL GRUPO MÓVIL NACIONAL

1. Descripción Sintética de la Práctica

En el sector de la marina mercante, la buena práctica destacada es la movilización del Grupo Especial de Fiscalización Móvil del Trabajo Portuario y Acuaviario, también llamado Grupo Móvil Nacional (GMN). Se trata de un instrumento organizado por una Coordinación propia subordinada a la CONITPA, en el cual inspectores de varias partes del país se movilizan temporalmente para realizar acciones de inspección conjuntas en locales previamente determinados. Estas ocasiones también son aprovechadas para posibilitar el intercambio de experiencia entre inspectores de diferentes estados, grados de especialización y experiencia. Con eso, los GMNs promueven la armonización de procedimientos¹⁷ y la difusión de prácticas exitosas. Además, el GMN viene cumpliendo un papel importante en la diseminación de la aplicación del Convenio no. 178 sobre la inspección del trabajo (gente de mar) (1996). Los GMNs también potencian las acciones de inspección, dado que sus acciones son coordinadas con otros órganos públicos, tales como la Policía Federal, la Marina y ANVISA.

2. El Inicio de la Práctica

El Grupo Especial de Fiscalización Móvil es una experiencia que surgió en el ámbito del combate al trabajo análogo al de esclavo en 1995. El grupo comenzó a ser utilizado como instrumento más amplio de la inspección en

¹⁷ Protocolo, Notificación Padrón, Itinerario de Procedimientos, Término de Interdicción estándar.

el sector marítimo a partir de 1999, subordinado a la SIT y en el contexto de la consolidación de la inspección marítima con la creación de CONITPA y de las CORITPA. Inicialmente, el GMN fue utilizado en el área portuaria en función del ambiente extremadamente conflictivo generado durante la implementación por el MTE de la Ley de Modernización de los Puertos. Originalmente concebido para posibilitar la actuación de fuerzas-tarea de inspección en ambientes hostiles en que podría haber el afrontamiento violento con los empleadores y hasta con trabajadores insatisfechos, este modelo se consolidó como medio eficaz no sólo para proteger a los (las) inspectores(as) actuando localmente de represalias, pero también como modelo para la diseminación de informaciones y prácticas de inspección que ocurren en diferentes partes del país.

3. El Contexto

Brasil cuenta con una flota de 147 buques en cabotaje¹⁸ y en largo curso que corresponde a un tonelaje total de 2.929.073 de acuerdo a una publicación de la ANTAQ – la Agencia Nacional de Transporte Marítimo de 26 de octubre de 2010. En una extensa costa de más de ocho mil kilómetros, existen 40 puertos autorizados y 500 terminales privativos, además de una significativa red de vías marítimas fluviales. Se trata todavía de un sector en franco proceso de expansión. Con la descubierta de nuevas yacidas de petróleo en alta mar, la demanda por nuevas embarcaciones sigue una tendencia creciente. Actualmente, el número de marítimos nacionales registrados por la Marina de Brasil totaliza 111.067 oficiales y subalternos. Existen todavía, sólo en Aguas Jurisdiccionales Brasileñas (AJB), 218 embarcaciones más de bandera extranjera actuando en el sector de apoyo marítimo y portuario, principalmente en actividades relacionadas a la exploración del petróleo¹⁹.

La extensión del territorio, el crecimiento de este sector y la práctica de cabotaje entre una serie de puertos a lo largo de toda costa brasileña configuran una primera serie de factores que encuadran la actuación de los GMNs. La segunda serie de factores dice respecto al impacto de la ratificación de dos Convenios de la OIT en el sector, determinando de modo significativo la evolución de la inspección durante las últimas décadas: el Convenio no. 147 sobre las normas mínimas en la marina mercante (1976), y el Convenio no. 178 sobre la inspección del trabajo (gente de mar) (1996).

¹⁸ Se trata, en la jerga marítima, de la modalidad de navegación entre puertos a lo largo de la costa.

¹⁹ Diagnóstico sobre marina mercante en Brasil (manuscrito). SIT/MTE

Cuadro 3: Las Mujeres en la Marina Mercante

Hasta el siglo XIX, la presencia de mujeres en barcos era tenida como un mal agüero y el número reducido de mujeres en la marina mercante en pleno siglo XX muestra como esa superstición se transformó en una forma de exclusión social. Esta situación empieza a cambiar rápidamente. En 2002, había sólo 15 mujeres registradas como tripulantes en la marina mercante. Actualmente este número es de aproximadamente 3.300 mujeres, es decir, aproximadamente 3% del contingente total de oficiales de la marina mercante. Este número tiende a continuar creciendo ya que 30-40% de los puestos en los cursos de formaciones de oficiales son ocupadas por mujeres.

Siguiendo esa tendencia, la legislación y fiscalización brasileña toman acciones específicas para adecuarse a la presencia de mujeres en la marina mercante, como la exigencia de acomodaciones separadas y privativas y la garantía de derechos específicos. En ese sentido, en octubre de 2010, fue instituido un grupo compuesto por representantes de la Secretaría de Políticas para la Mujer de la Presidencia de la República, del Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, del Sindicato Nacional de Oficiales de Marina Mercante, de la Federación Internacional de los Trabajadores en Transporte (ITF) y del patronato para discutir y elaborar propuestas para la protección y ampliación de los derechos de la maternidad de la mujer en el sector.

Fuente: SINDMAR - <http://www.sindmar.org.br/>

Al ratificar el Convenio no. 147 (1976) en 1992, Brasil asumió varios compromisos con relación a la creación de normas y estándares de trabajo, previsión social, seguridad y salud, a la investigación de denuncias sobre las condiciones de trabajo de barcos registrados en territorio nacional y extranjero y, en el caso de estos últimos, a la comunicación de las medidas tomadas junto a la OIT y a la representación diplomática del país de registro. Tal convenio trae todavía, en su Anexo, una serie de recomendaciones específicas que deben de ser seguidas por la legislación nacional.

Con la extinción de las DTMs en 1989, ocurrió un vacío institucional en donde los dispositivos del Convenio no. 147 no eran aplicados. Esta situación cambió en 1996, con la recién-creada FITMAR, ubicada en Rio de Janeiro, que reanudó la inspección de barcos de marina mercante, tanto los nacionales como los extranjeros, teniendo como base el Convenio no. 147 de la OIT, sus anexo y la publicación "Inspección de las Condiciones de Trabajo a bordo de Buques: Directrices sobre Procedimientos" de la OIT. A partir de 1999, la inspección de los buques de marina mercante avanzó un paso más con la creación de una estructura de inspección marítima especializada (las actuales CONITPA y CORITPA) y la aprobación y publicación de instrumentos normativos específicos, prescribiendo normas compatibles con el contenido del Convenio no. 147 (1976): primero, en

1999, una Ordenanza del MTE²⁰ reiterando las directrices del convenio y tres años después, en 2002, una Norma Reguladora, la NR 30²¹ determinando estándares y procedimientos de seguridad y salud para el sector.

Inicialmente, el Convenio no. 147 servía como punto de referencia para la inspección tanto de buques extranjeros como de nacionales. Con la creación de una estructura de inspección y normas específicas para embarcaciones brasileñas, el Convenio no. 147 hoy sirve prioritariamente como instrumento de inspección de barcos extranjeros.

Cuadro 4: La Fiscalización de Barcos Extranjeros por la Convenio no. 147

- El Convenio no. 147 tiene como foco principal los buques “subestándar”, que generalmente son utilizados para el transporte de mercancías de menor valor.
- La inspección puede ocurrir habiendo queja o pruebas que un barco extranjero en escala en puertos brasileños no cumple las normas del convenio, independiente de que el país de la bandera del barco haya o no ratificado la misma.
- La mayoría de las denuncias involucra el trabajo decente, las condiciones deplorables de vida a bordo, como los casos de falta de alimentos y agua potable, sueldos retrasados y problemas técnicos que pueden comprometer la seguridad de la embarcación, de la navegación, del medio ambiente y de la misma vida de la tripulación. Muchas de las denuncias son realizadas por la Federación Internacional de los Trabajadores en Transporte (*ITF- International Transport Workers Federation*).
- En la inspección según el Convenio no. 147 el esfuerzo del inspector es de resolver las irregularidades de la forma más rápida posible, de preferencia en la siempre corta escala del barco en el puerto o aceptando un plan de acción fiable, solamente prolongando su permanencia o deteniendo el barco en casos extremos y gravísimos. La detención debe ser usada con mucha cautela, pues es posible, sobre todo en el caso en que las cargas son de poco valor agregado, de bandera de conveniencia y armador omiso, el abandono de la embarcación tripulada.
- Estas acciones son realizadas en conjunto con la Marina y la Policía Federal y deben ser acompañadas de la notificación de la representación diplomática del país de la bandera del buque.

²⁰ La Ordenanza no. 210/2010, disponiendo sobre la fiscalización de las normas de protección trabajo y de vida a bordo prescritas del Convenio no. 147 de la OIT, sobre las normas mínimas en la marina mercante (1976).

²¹ De hecho, la Norma Reguladora no. 30, de Seguridad y Salud en el Trabajo Acuaviario profundiza los estándares exigidos al establecer una serie de reglamentaciones detalladas relacionadas a la alimentación, higiene, condiciones de alojamiento y otras instalaciones. Establece todavía la creación del Grupo de Seguridad y Salud del Trabajo a Bordo (GSS-TB), compuesto por miembros de la tripulación, con la responsabilidad de aplicar, vigilar, debatir y registrar el cumplimiento de las normas de seguridad y salud a bordo y una Comisión Interna de Prevención de Accidentes (CIPA), que busca implementar prácticas que ayudan a prevenir accidentes y también pueden sugerir nuevas orientaciones.

En 2007 Brasil ratificó el Convenio no. 178 de la OIT (1996), estableciendo nuevos parámetros para el sistema de inspección brasileño, entre los cuales se destacan:

- la realización de inspecciones en todas las grandes embarcaciones (por encima de 500AB²²) en intervalos de por lo menos 3 años (Artículo 3, ítem 1) y la realización dentro del plazo de tres meses de inspecciones en buques cuyas instalaciones son modificadas (Artículo 3, ítem 3);
- la elaboración y la entrega de una copia del informe de inspección por barco al comandante y otra para los tripulantes o a su entidad representativa (Artículo 8);
- la creación de una estructura específica²³ para la inspección marítima laboral dotada de inspectores con plenas capacidades de independencia y autonomía (Artículo 5).

Al fin y al cabo, estos cambios exigen del sistema de inspección nacional una mayor estructuración (lo que ya se alcanzaba con la creación de CONITPAS y de las CORITPAS) y planificación, ya que las revistas dejan de basarse sólo en denuncias. Es en este contexto que se da la actuación de los GMNs, como se describe a continuación.

4. El Grupo Móvil Nacional

La estrategia general de movilización del GMN por el sistema brasileño de inspección marítima se da debido a la extensión de la costa brasileña y de la práctica del cabotaje. Una de las prioridades del GMN es la armonización de los procedimientos de fiscalización, pues no sería adecuado que un mismo buque fuera inspeccionado de manera diferente en cada puerto. Durante las inspecciones realizadas por el GMN se aplica el Convenio no. 178 de la OIT y durante el periodo de operación del GMN se realizan sesiones que tienen por objetivo entrenar a los (las) inspectores(as) a que apliquen la normativa en sus inspecciones regulares²⁴.

Las inspecciones generalmente se realizan durante el periodo de una semana y pueden abarcar diferentes temas (Convenio no. 178 y la

²² AB es la sigla para Arqueo Bruta (gross tonnage) y se refiere a la capacidad de carga de determinada embarcación.

²³ En la terminología de los convenios de la OIT, una autoridad central de coordinación (central coordinating authority).

²⁴ Aunque las inspecciones del GMN no tengan como objeto inmediato la aplicación del Convenio no. 147 (considerando que estas sólo pueden ser hechas mediante denuncia), uno de sus objetivos consiste en la preparación de inspectores para realizar fiscalizaciones basadas en esa normativa.

fiscalización de plataformas de petróleo, por ejemplo) y la inspección simultánea de diferentes sectores (como pesca y construcción naval).

4.1. PLANIFICACIÓN ANUAL

EL GMN es un proyecto vinculado a la SIT y presentado por la CONITPA, que centraliza sus acciones, siguiendo los criterios establecidos por la nueva metodología de inspección del trabajo (Ordenanza 546/2010). Al inicio del cuarto trimestre de cada año el Coordinador Nacional de Inspección del Trabajo Portuario y Acuaviario entrega a la SIT una planificación y el cronograma de las acciones fiscales del GMN que serán implementadas al año siguiente. Esta planificación contiene el número de operaciones, los locales en donde ellas se realizarán, las actividades por cumplir, los (las) inspectores(as) participantes y los recursos necesarios para pasajes y diarias. El (la) Coordinador(a) del Grupo entonces se vuelve el responsable por la planificación detallada de las acciones y por la indicación de los (las) inspectores(as) que formarán parte del GMN.

La justificativa para las acciones del GMN sigue las directrices de la SIT y un diagnóstico de las necesidades de apoyo demandado por las CORITPA. Además, son identificados locales o actividades que demanden acciones de capacitación y/o armonización de procedimientos. Las planificaciones anuales generalmente estipulan un número de fiscalizaciones por GMN, generalmente priorizando sectores económicos y localidades donde se hayan detectado mayor precariedad o menor capacidad local de inspección.

4.2. LA CONSTITUCIÓN DE LOS GMNS

Garantizados los recursos necesarios, la CONITPA designa junto de la Coordinación del GMN el local, los integrantes, las actividades y el foco del trabajo. La SIT informa con la debida anticipación la participación de los (las) inspectores(as) a sus superiores en las SRTEs y también a las autoridades del estado en donde tendrá lugar la acción. En casos excepcionales, el GMN puede constituirse en carácter sigiloso para garantizar el éxito de la operación. El proyecto del GMN estipula un índice que prevé que un 50% de los participantes debe haber sido admitido en la carrera de inspección laboral a partir de 2003.

La composición del grupo móvil generalmente sigue los siguientes parámetros generales:

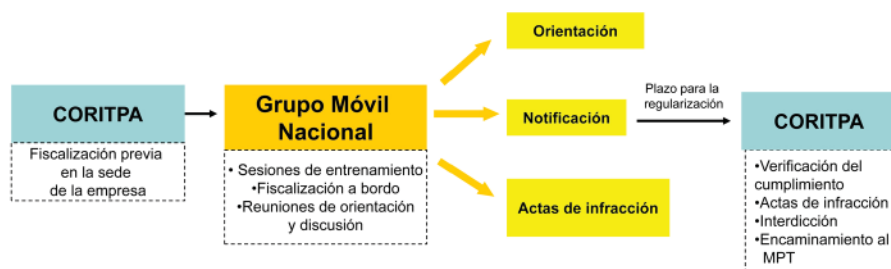
- 1 coordinador(a), generalmente un(a) inspector(a) con más experiencia. Le toca al (a la) coordinador(a) realizar todas las articulaciones con otras agencias, liderar las actividades establecidas previamente, servir como portavoz del grupo ante la prensa, y redactar los informes;

- 4-5 inspectores(as). Este número puede aumentar según el objetivo y la complejidad de la acción. El origen y la especialización (legislación laboral, seguridad y salud en el trabajo, etc.) de estos(as) inspectores(as) dependerá de las particularidades de cada operación y es evaluada caso a caso por la CONITPA y el (la) Coordinador(a);
- Un número de inspectores(as) de las CORIPTAs locales y de inspectores(as) con entrada más reciente en carrera. Como mencionado anteriormente, se adopta como criterio una composición de 50% de inspectores con menos experiencia;
- La Marina, la ANVISA, la Policía Federal, el Ministerio Público y ocasionalmente la prensa son llamadas para componer el Grupo también según sus particularidades.

Una vez establecido el GMN, se procede a la planificación y a la fiscalización propiamente tal.

5. Estrategia de Actuación del Grupo Móvil Nacional

Figura 4: Paso-a-Paso de la Inspección con el GMN



5.1. LA PLANIFICACIÓN Y PREPARACIÓN DE LAS OPERACIONES DE FISCALIZACIÓN

- El levantamiento de la información

En la planificación de la fiscalización de los buques abarcados por el Convenio no. 178 (todos aquellos por encima de 500AB) se utiliza el catastro de buques matriculados en el Directorio de Puertos y Costas, bien como el catastro de la Agencia Nacional de Transportes Acuaviarios, que relaciona todas las empresas autorizadas a operar en aguas jurisdiccionales brasileñas, además de enumerar todas las embarcaciones por empresa y por tipo de navegación. Las embarcaciones con menos de 500 AB son inspeccionadas sólo bajo denuncia.

La planificación debe considerar todavía el itinerario de navegación de cada embarcación. Mientras en la navegación de apoyo portuario y de apoyo marítimo en que una embarcación utiliza puertos solamente de una unidad de la federación, en la navegación de cabotaje, se transita entre puertos de diferentes estados del territorio nacional, lo que vuelve la planificación y la ejecución de las fiscalizaciones una actividad más compleja.

Otro aspecto importante de la planificación tiene que ver con la coordinación con otros organismos públicos con atribuciones de fiscalización del sector como la ANVISA y la Marina.

- Reuniones preliminares

El cronograma de trabajo del GMN generalmente se inicia con una sesión de intercambio de conocimientos teóricos y experiencias entre los (las) inspectores(as) integrantes del Grupo. Se trata también de un momento de exposición y debate de herramientas prácticas de apoyo a la inspección, como protocolo, la notificación estándar, etc. (para un ejemplo de protocolo, ver anexo 2).

5.2. LAS OPERACIONES DE INSPECCIÓN A BORDO

Los derechos que el Convenio no. 178 de la OIT exige son fiscalizados en parte en la sede de la empresa y en parte a bordo del barco. El GMN actúa principalmente en la inspección a bordo, enfocando los atributos que exigen verificación in loco. Una fiscalización previa se realiza a través de la CORITPA en la sede de la empresa. Con eso, se evita retrasos desnecesarios para la partida de embarcaciones bajo inspección.

A bordo de las embarcaciones el (la) inspector(a) suele hacer una verificación física del barco, entrevistar a los marítimos, examinar la documentación referente a los mismos, inspeccionar las áreas de vivencia y trabajo, confrontando los hallazgos encontrados con lo previsto en las normas, en especial la Norma Reguladora no. 30 relacionada a la seguridad y salud²⁵.

Al final de la visita se elabora una notificación relacionando las no conformidades encontradas, además de proveer orientaciones y recomendaciones. El (la) inspector(a) podrá también proceder directamente a labrar el acta de infracción caso se verifique que las exigencias de una notificación previa no hayan sido sanadas.

²⁵ Otro aspecto abordado por la inspección dice respeto a los porcentajes mínimos de trabajadores brasileños en embarcaciones extranjeras fletadas por empresas nacionales de acuerdo a las exigencias del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg). Según su Resolución Normativa no. 72, embarcaciones petroleras con permanencia en la costa brasileña por un periodo superior a 90 días, deben ser tripuladas por al menos una proporción de 2/3 de brasileños. Esta exigencia del CNIg será abordada en más detalle en la sección sobre la pesca.

Tras el plazo estipulado en la notificación, teniendo como referencia el retorno previsto al mismo puerto, los (las) inspectores(as) de la CORITPA local que participaron del GMN verificarán el cumplimiento de las exigencias notificadas. Caso las irregularidades persistan se procede a labrar el acta de infracción o a la tomada de medidas más severas (interdicción o encaminamiento al MPT).

5.3. CONCLUSIÓN DE LAS ACTIVIDADES

Durante el último día de la operación, el Grupo se reúne para evaluar el trabajo y dar continuidad al intercambio de experiencias. Al final de la semana de trabajo el Coordinador del GMN debe encaminar un informe sucinto a la SIT, complementado por un informe completo en el plazo de 15 días.

6. Resultados

El sistema brasileño de inspección marítima tiene como objetivo realizar dos acciones fiscales del GMN al mes. En 2010 esta meta comenzó a ser cumplida a partir del mes de abril.

La adopción de los GMNs viene presentando tres resultados principales:

- 1. la armonización de los procedimientos:** la experiencia del GMN tuvo como fruto la elaboración de protocolos estandarizados²⁶, que son utilizados en la fiscalización en todos los estados;
- 2. la difusión de buenas prácticas entre inspectores y CORITPAs:** gracias al GMN se está haciendo posible ofrecer un entrenamiento práctico a los (las) inspectores(as) recién concursados en diversas unidades de la federación de modo eficaz y económico. Además, los GMNs facilitan la transmisión de buenas prácticas y experiencias exitosas de inspección de estados (en donde la inspección de determinado sector es más avanzada) para estados menos desarrollados en ese sentido. Ejemplo de ello fue el GMN realizado en 2009 en la cuenca de Campos, en el estado de Rio de Janeiro, de la cual participaron inspectores del Nordeste que pudieron observar directamente la buena experiencia de la inspección de la CORITPA local.
- 3. la concienciación de los empleadores en cuanto a la necesidad del cumplimiento de las normas en todo el país:** los GMN sirven para presentarles a los empleadores y trabajadores locales las exigencias del Convenio no. 178 de la OIT, de manera estándar.

²⁶ Un ejemplo de protocolo está en el Anexo 2 de este documento.

Estos abordajes hechos por los GMNs facilitan las inspecciones posteriores y ayudan a crear un ambiente de cooperación.

7. Innovación

Una de las principales innovaciones traídas con esta práctica se refiere a la perspectiva más amplia con respecto a la actuación en la inspección. En lugar de concebir cada CORITPA como una unidad aislada, subordinada sólo a las directrices generales de la coordinación central, los GMNs reflejan una visión más amplia e integrada de la inspección. Según esta visión, la eficacia de la inspección depende de la coordinación y comunicación entre las unidades regionales. Se valorizan experiencias exitosas en una región y se proporciona un mecanismo para que esta sea diseminada y adaptada para otros contextos. Esta visión integrada también está reflejada en la posibilidad de que un GMN pueda enlazar la fiscalización de diferentes áreas correlacionadas: por ejemplo, en 2010 el GMN fiscalizó en el ámbito de la misma operación la pesca y la construcción naval en el estado de Pará.

Otra innovación se refiere al fomento del intercambio de experiencias entre sectores y diferentes organismos involucrados en el sector de la marina mercante. Como en Brasil existe una multiplicidad de órganos públicos con competencia para fiscalizar diferentes aspectos de la actividad marítima el GMN posibilita una mayor coordinación e integración entre estos organismos bien como el intercambio de conocimientos con sus agentes. Esta coordinación va más allá de la planificación e incluye también la propia actuación de fiscalización.

8. Lecciones Aprendidas

El GMN en el sector de la marina mercante produjo protocolos e informes estándares que garantizan mayor coherencia interna entre los componentes de la estructura de inspección. Una de las lecciones consiste en la importancia de poner atención en las cuestiones más frecuentes enfrentadas en la inspección o en los casos más graves de incumplimiento. La identificación de estos problemas debe orientar la creación de procedimientos armonizados. A la vez, estas herramientas no deben ser demasiado rígidas o servir como el único punto de referencia para los (las) inspectores(as). Se debe preservar el margen de libertad para que cada inspector haga sus acciones según su juicio profesional y el contexto de la fiscalización.

Una importante consecuencia positiva de ese proceso dice respeto a los empleadores. Al toparse con procedimientos armonizados, los empleadores tienen menos dificultad en adaptarse a los padrones exigidos, posibilitando así una relación más amistosa de colaboración. La concienciación en cuanto a los estándares internacionales también está generando cambios en la cultura de los empresarios del sector, que prefieren adherir a los estándares internacionales para competir en igualdad de condiciones en los mercados internacionales.

9. Sostenibilidad de la Práctica

El éxito de los GMNs en la diseminación de buenas prácticas y su papel en el intercambio de conocimientos entre inspectores de diferentes estados y con diferentes grados de experiencia contribuye para su consolidación como instrumento permanente de inspección en Brasil.

El GMN genera una cadena positiva de intercambio de informaciones – inspectores(as) menos experimentados aprenden con inspectores(es) veteranos y aquellos que participan del GMN pueden volver a sus unidades regionales y transmitir los conocimientos adquiridos para los demás (*trickle-down effect*).

La sostenibilidad de esta práctica también se verifica en virtud del hecho de haber posibilitado un contexto de mayor concienciación de los Convenios de la OIT, lo que pondrá el país en una posición privilegiada para adecuarse al recién aprobada Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006 que consolida los convenios anteriores.

10. Replicabilidad de la Práctica

La adopción de uno modelo “ligero” y flexible de inspección implica una solución de coste reducido, un factor que puede de por si volver esa práctica más fácilmente replicada en otros sectores nacionalmente, pero también en otros contextos nacionales en los cuales no siempre el número de inspectores del trabajo y las capacidades de infraestructura son suficientes para atender a la demanda de fiscalización.

El hecho que el Grupo Móvil Nacional sea una réplica del Grupo Especial de Fiscalización Móvil para el rescate de trabajadores encontrados en condiciones análogas a las de esclavo, muestra que este es un modelo de fiscalización que puede ser aplicado a otras realidades, con diferentes objetivos y según las necesidades de un sector o de un país.



SECCIÓN 2: PESCA – LA COORDINACIÓN PARA UNA ACCIÓN ESTRATÉGICA

1. Descripción Sintética de la Práctica

La buena práctica identificada en el sector de la pesca dice respeto a la actuación del sistema brasileño de inspección marítima en el sentido de buscar una mayor coordinación con otros órganos gubernamentales, como el Ministerio de la Pesca, de la Marina de Guerra y del Medio Ambiente, entre otros, capaces de subsidiar sus acciones de planificación con informaciones estratégicas bien como suministrar apoyo durante las acciones de inspección. La pesca es un sector económico segmentado, en el cual conviven lado a lado empresas de pesca que lanzan mano de tecnologías avanzadas y grandes embarcaciones y productores de menor escala que utilizan técnicas que poco han cambiado a lo largo de los siglos. En una punta, se verifica la existencia de empresas altamente profesionales insertadas en cadenas globales de producción y, en la otra, formas precarias de trabajo en que se confunde la subsistencia con el trabajo. Estas características vuelven imposible la adopción de una línea única de actuación y exige de la inspección del trabajo un apurado trabajo de levantamiento del sector, de modo a permitir una planificación adecuada para cada tipo de pesca.

2. El Inicio de la Práctica

Esta práctica evolucionó paulatinamente y, por lo tanto, no posee un hito definitivo. Sin embargo, es posible pensar la creación de la CONITPA, en 1999, como el punto de partida de este proceso e intensificación de la inspección de la pesca. Un marco importante de la cooperación fue la publicación de una norma ministerial formalizando la cooperación entre el MTE y el Ministerio de la Defensa en 2002²⁷.

²⁷ La Ordenanza Interministerial MTE/MD no. 80, 16 de diciembre de 2002.

3. El Contexto

La pesca se puede caracterizar como una actividad de riesgo, con alto índice de accidentes no notificados, poca mano de obra con conocimientos y entrenamiento en la prevención de accidentes. Se trata todavía de un sector caracterizado por disparidades existentes entre la **pesca oceánica / industrial**, que utiliza embarcaciones mayores, emplea mayor tecnología y mano de obra especializada y la **pesca costera / comercial de menor escala**, caracterizada por mayor informalidad, prácticas tradicionales de organización de la relación de trabajo y mayor precariedad, pues raros armadores tienen todos los pescadores registrados.

En Brasil, la actuación de la inspección del trabajo también se viene desarrollando por cuenta de las perspectivas de crecimiento y de la actuación del Estado en la adopción de políticas públicas dirigidas en especial hacia el sector. La creación de la Secretaría Especial de Acuicultura y Pesca, en 2003, transformada en Ministerio de la Pesca en 2009, es un ejemplo de eso, surgiendo como un importante instrumento de fomento y movilización de la clase emprendedora y laboral nacional para esa prometedora actividad.

Actualmente la **pesca oceánica** en Brasil es realizada en su mayor parte a través de barcos de pesca nacionales, ubicados en el estado de Rio Grande do Norte, conviviendo con algunas embarcaciones de pesca extranjeras arrendadas por empresas nacionales, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la cuotas históricas de captura establecidas internacionalmente, transferir tecnología y formar mano de obra (ver cuadro abajo). Este aumento de capacidad es crucial teniendo en vista los tratados internacionales que regulan el sector y ponen en peligro la exclusividad de explotación económica caso esas cuotas no sean alcanzadas. Por este motivo, Brasil al no poseer tradición en el sector, en un primer momento recurrió a embarcaciones extranjeras, que no siempre otorgaban a sus trabajadores los estándares mínimos para un trabajo decente²⁸. Existe también una pesca industrial relevante en los estados de Santa Catarina, Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo, entre otros.

²⁸ Diagnóstico sobre la Pesca Oceánica. SIT / MTE. Brasília. (sin fecha).

Cuadro 5: Calificación de la Mano de Obra Nacional y las Resoluciones del CNlg

- El Consejo Nacional de Inmigración – CNlg, órgano tripartito vinculado al MTE y responsable por coordinar la política de inmigración brasileña reglamentó el sector de la pesca en octubre de 2004, a través de la Resolución Normativa no. 81. Esa normativa obligó a las embarcaciones extranjeras que operaban en Brasil a obedecer una proporción mínima de 2/3 de brasileños en la tripulación, siendo esta contratación necesaria en todos los niveles y funciones en el barco. Esto obligó a los empleadores a capacitar la mano de obra brasileña no sólo para funciones de bajo nivel, pero también para las funciones de comando.
- Además de ser un instrumento importante en la capacitación de la mano de obra brasileña, la exigencia del porcentual mínimo amplía la efectividad de inspección del (de la) inspector(a) brasileño(a). Por el Convenio no. 147 (1976) de la OIT, el (la) inspector(a) tiene poca jurisdicción sobre tripulantes extranjeros. Sin embargo, los brasileños presentes en embarcaciones extranjeras deben estar protegidos por las normas brasileñas. Siendo estos la mayoría y considerada la capacidad de hacer valer la legislación nacional, esta medida acaba favoreciendo también a los tripulantes extranjeros.

En lo relativo a la **pesca costera comercial**, el principal problema enfrentado por la fiscalización es una cultura arraigada que insiste en caracterizar la pesca comercial de menor escala como pesca de subsistencia o la pesca por cuenta propia, por lo tanto no susceptible a las normas laborales ni a los padrones vigentes de seguridad y salud. Los(as) inspectores(as) frecuentemente tienen que tomar decisiones si la situación específica en la pesca es una relación de trabajo o un medio de subsistencia / trabajo por cuenta propia, por lo tanto no sujeta a las leyes laborales. Frecuentemente los mismos trabajadores se rehúsan a tener reconocido su vínculo laboral y colaboran en las acciones orquestadas por dueños de barcos con el objetivo de evitar la fiscalización para que puedan recibir el seguro de desempleo de la temporada de veda, relacionada con la protección de las poblaciones de algunas especies.

Cuadro 6: El Principio de la Primacía de la Realidad

- El derecho laboral brasileño está orientado por el principio de la *primacía de la realidad*, que significa que se debe considerar la situación concreta en la configuración de una relación de trabajo y no sólo los aspectos formales. Ese principio es de particular relevancia en el sector de la pesca, en el cual las relaciones de trabajo son muchas veces escamoteadas por arreglos como el contrato de colaboración.
- Los Artículos 2 y 3 de la CLT determinan que verificadas las siguientes características en la relación de trabajo – personalidad, no-eventualidad, subordinación y onerosidad – se configura el vínculo laboral.
- El contrato de colaboración, es una modalidad de remuneración utilizada en el sector pesquero en Brasil y en todo el mundo en el cual los resultados de la pesca son divididos entre los pescadores y el dueño de la embarcación utilizada. Generalmente el dueño se queda con la mayor parte. El ordenamiento jurídico brasileño reconoce esa práctica, pero entiende que ella no substituye los derechos previstos en la legislación laboral.

Para la inspección del trabajo, la extinción de las Comisarías de Trabajo Marítimo en 1989 llevó a la interrupción de la fiscalización acuaviaria, causando grave precarización de la actividad pesquera. Fue solamente en mediados de la década de 1990 que el sistema de inspección del trabajo marítimo puso en marcha su trayectoria de consolidación. Esto coincidió con un renovado esfuerzo de fomento y desarrollo de la industria pesquera por parte de la esfera pública, posibilitando una nueva suma de esfuerzos.

En esa nueva fase, el MTE formuló para su sistema de inspección del trabajo marítimo una política basada en la convergencia de la actuación de varios órganos, actores del sector privado y representantes de los trabajadores, en la valorización del diálogo y de la optimización de los recursos.

4. La Estrategia de Inspección

La estrategia general del sistema brasileño de inspección en la pesca tiene dos vertientes.

Una primera está dirigida hacia embarcaciones de **pesca industrial** más sofisticadas, como las utilizadas en la pesca oceánica. En ese caso, la fiscalización va más allá de la verificación de condiciones mínimas de trabajo decente y abarca también el respeto a los padrones de seguridad y salud, tal como previstos en el Anexo I de la Norma Reguladora no. 30.

Una segunda vertiente prioriza la identificación y la fiscalización de **barcos no tan modernos** con el objetivo de verificar las condiciones mínimas de trabajo decente. Es en ese sector donde se encuentran situaciones de trabajo más precarias y una cultura de informalidad. Para eso, se intenta identificar a esos barcos por la elaboración de una lista de embarcaciones de menos de 20AB, pues estos no están obligados a hacer inspección periódica en la Marina, pero actúan igualmente en la pesca comercial y a veces hasta industrial. La mayoría de los barcos clandestinos están en esta categoría. Además, trabajadores habilitados a recibir el seguro-desempleo en el período de veda²⁹, los más propensos a trabajar clandestinamente, necesariamente operan en barcos menores de 20AB.

Dentro de cada categoría, la planificación de las fiscalizaciones se inicia, basada en las informaciones de las bases de datos disponibles, por los mayores empleadores, pues estos tienen mayor capacidad de atender a la legislación vigente. Esta estrategia también evita distorsiones en la competencia. Estas acciones planificadas se complementan por acciones de fiscalización *in loco* y por selección aleatoria, pues algunos barcos, sobre todo los menores, pueden no ser identificados a lo largo del mapeo del sector.

4.1 LA COORDINACIÓN CON OTROS ACTORES

De acuerdo a la descripción anterior, la inspección en el sector de la pesca requiere la coordinación y el intercambio de informaciones con otros órganos gubernamentales de modo a facilitar la identificación de los principales empleadores dentro de cada categoría (inferior a 20AB y superior a 20AB). Los principales son:

- El **Ministerio de la Defensa (MD)**, por intermedio del Comando de la Marina de Guerra, es la autoridad marítima que, entre otras cosas, define la política marítima nacional, protege la vida humana en el mar y determina la Tarjeta de Tripulación Mínima en la cual consta el número de marítimos necesarios a la seguridad de la navegación. Embarcaciones de mayor porte (superiores a 20AB) deben presentar periódicamente la lista de personal embarcado contemplando la tripulación mínima. Esa lista será comparada con los bancos de datos del propio MTE y será verificada y utilizada al momento de la inspección. Además, la Ordenanza Interministerial

²⁹ El seguro-desempleo en el período de veda tiene como objetivo garantizar el sostenimiento de pescadores artesanales durante el período en que la pesca está prohibida visando proteger los estoques de algunas especies. Esto es necesario teniendo en vista que los pescadores artesanales no poseen vínculo de trabajo ni tampoco sueldo fijo. Sin embargo, es común que pescadores empleados informalmente en la pesca comercial de menor escala trabajen clandestinamente para seguir cobrando el seguro.

no. 80/2002, define que el MTE y el MD tienen como obligación intercambiar información sobre las irregularidades detectadas a lo largo de sus inspecciones. Esto es, si en el curso de una inspección un(a) inspector(a) encuentra una irregularidad de seguridad bajo la competencia de la Marina, él o ella debe alertar a la autoridad de la Marina responsable. Un agente de Marina también debe alertar el MTE si encuentra irregularidades laborales. Finalmente, la coordinación con el Ministerio de la Defensa a través de la Marina es fundamental, pues disponen de las embarcaciones (lanchas, buques) y del personal sin los cuales las inspecciones a bordo de todos los tipos de embarcaciones serían imposibles.

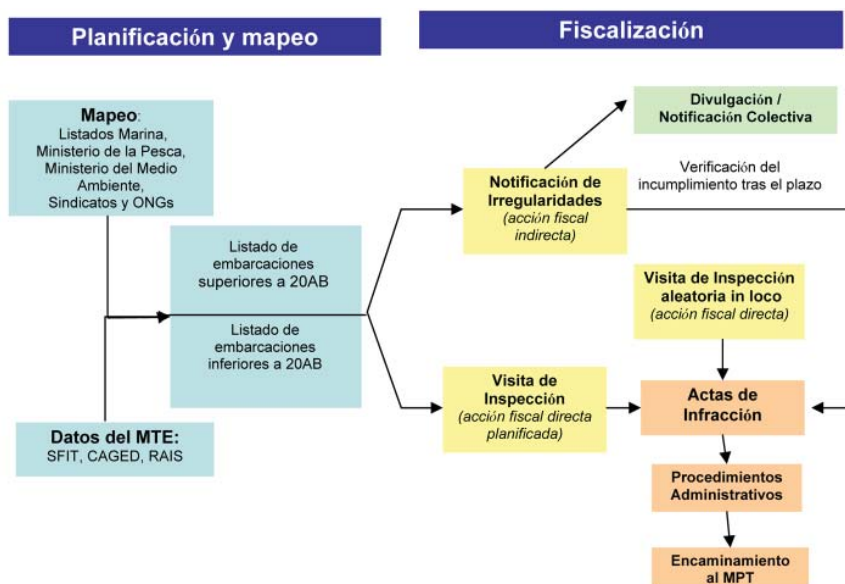
- El **Ministerio de la Pesca (MP)** posee la competencia general de regulación de la pesca y es responsable por la política de fomento y crédito en el sector. Se trata, por lo tanto, de un órgano con amplia capacidad de reunir informaciones sobre el sector. Una de las piezas más importantes utilizadas por la inspección del trabajo es la lista general de todas las embarcaciones habilitadas para la pesca. Además, el Ministerio de la Pesca posee un programa de subsidios para la compra del diesel, uno de los grandes costos de la operación. Esta lista es de extrema utilidad, pues, debido a la gran busca por esa forma de aporte financiero, engloba un universo grande de buques, generalmente con capacidad inferior a 20AB, que pueden no ser detectados a través de otras listas (embarcaciones ilegales). Existe también una convergencia de intereses entre la inspección del trabajo y el MP, pues este ministerio participa en la fiscalización de barcos clandestinos, que son los grandes responsables por la pesca predatoria que causa perjuicio en el mantenimiento de los estoques pesqueros.
- El **Ministerio del Medio Ambiente (MMA)** también conduce fiscalizaciones ambientales de pesca (control de las cantidades pescadas, definición de periodo en que la pesca está permitida, etc.). En ese sentido, el MMA desarrolló un sistema avanzado de monitoreo remoto, el Programa Nacional de Rastreo de Embarcaciones Pesqueras por Satélite (PREPS). Este sistema permite el monitoreo en tiempo real de la localización de embarcaciones por el Global Positioning System (GPS). Con eso se vuelve posible: 1) dar mayor seguridad a los pescadores a bordo en el caso de accidentes, posibilitando el pronto salvamento; 2) acompañar en tiempo real las trayectorias de las embarcaciones; 3) el acompañamiento por el Estado del uso de permisos de pesca concedidas, bien como el uso de la subvención del diesel y 4) dar apoyo a la fiscalización pesquera por el propio MMA y otros

órganos, incluso el MTE³⁰. Esa forma de monitoreo, sin embargo, se restringe a embarcaciones de mayor porte que realizan la pesca industrial y comercial.

- **Sindicatos de trabajadores y ONGs** también contribuyen con informaciones cruciales y pueden indicar focos de irregularidades que no son detectadas a partir de las otras listas. Las indicaciones de estos actores son útiles sobre todo para identificar focos de irregularidades más graves, tanto en embarcaciones mayores como en las menores.

El procedimiento de planificación e inspección en las dos vertientes es esencialmente igual. Lo diferencial, como apuntado anteriormente, dice respecto a la fuente de información utilizada para la identificación de las embarcaciones y el enfoque de la inspección. Con estas observaciones, son estos los pasos seguidos en la planificación y realización de las inspecciones:

Figura 5: Paso a paso de la Inspección en la Pesca



4.2. LA PLANIFICACIÓN Y LA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN ESTRATÉGICA.

1. El **mapeo** de buques junto a otros órganos a partir de las listas de la Marina, MP, PREPS (MMA), sindicatos y ONGs. Estas listas contienen informaciones acerca del tamaño de las embarcaciones y de los

³⁰ http://www.engecarga.com.br/v2/downloads/Programa_Nacional_de_Rastreamento_de_Embarcacoes_Pesqueiras.pdf

tripulantes registrados. Considerando la estrategia de inspección en dos vertientes (una enfocando embarcaciones con menos de 20AB, otra enfocando embarcaciones con más de 20AB) se hace una lista separada según el tamaño de la embarcación.

2. La **planificación** de las fiscalizaciones se inicia por la identificación de los mayores empleadores dentro de cada categoría, pues estos poseen mejor capacidad de atender a la legislación vigente. Las fiscalizaciones de embarcaciones mayores se realizan simultáneamente, evitando causar desequilibrios en la competencia local.
3. El **cruce de datos** de las embarcaciones identificadas en el ítem anterior con los bancos de datos del propio MTE. Se utiliza el Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT) para conocerse el histórico de inspección de cada barco, el cumplimiento de notificaciones, de actas previas y de las multas aplicadas. Esta información se complementa con la consulta al Catastro General de Empleados y Desempleados (CAGED) y a la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) en el cual es posible saber si trabajadores identificados en otras listas están registrados y si sus derechos laborales y de seguridad social están al día. En otras palabras, se realiza un estudio preliminar para averiguar si los tripulantes registrados están regularizados en términos de la legislación laboral.

4.3. LAS NOTIFICACIONES (ACCIÓN FISCAL INDIRECTA).

4. Caso sea detectada cualquier irregularidad, se puede hacer una **Notificación de las Embarcaciones con Indicio de Irregularidades** en las instalaciones de los propietarios, en los despachos de contabilidad, o mediante convocatoria, en el departamento público. Los empleadores deben en esa ocasión comprobar la regular contratación de todos los trabajadores informados a los demás órganos de gobierno, así como las demás obligaciones.
5. Enseguida se hace la **divulgación y notificación colectiva** para todo el sector relatando los problemas encontrados en las empresas verificadas. Además son dados esclarecimientos relativos a la legislación con la participación de las entidades representativas de los empleadores y trabajadores. Estas acciones son hechas visando estipular un plazo para la corrección de irregularidades y para preparar el sector para la próxima etapa de inspección que consiste en visitas a bordo y en los atracaderos.

4.4. LAS VISITAS DE INSPECCIÓN (ACCIÓN FISCAL DIRECTA).

6. La **visita de inspección** sin previa comunicación a bordo de embarcaciones previamente identificadas como potenciales incumplidoras de la legislación.

7. En los casos en que la inspección a bordo no es posible la fiscalización se dará en los atracaderos. Los barcos de menor porte serán abordados para el cumplimiento de las condiciones mínimas de trabajo decente mientras embarcaciones mayores serán cobradas de acuerdo con la NR-30.

8. En esta etapa, la **coordinación con otros órganos gubernamentales** nuevamente es crucial dada la necesidad de embarcaciones de apoyo, seguridad y localización de las embarcaciones por el sistema de rastreo PREPS.

4.5. LOS INFORMES DE INSPECCIÓN

9. Tal como en el procedimiento general de inspección, al final de las inspecciones se elabora un informe para la actualización del SFIT.

5. Resultados

Entre 2006 y 2010 habían sido fiscalizadas 936 embarcaciones de pesca en todo el país, siendo que 471 actas de infracción habían sido labradas. A partir de 2010, el desempeño de la fiscalización en la pesca pasó a ser mensurado por indicadores cuyas metas habían sido distribuidas no uniformemente a lo largo del año de acuerdo con la temporada de pesca.

Como resultados importantes, decurrentes de la actuación de la fiscalización del trabajo en conjunto con otros órganos, vale resaltar que en el estado de Pará hubo la eliminación de la utilización de cooperativas de mano de obra y de los contratos de colaboración. La coordinación con otros órganos y con la fiscalización en Ceará permitió la identificación de barcos clandestinos que habían sido registrados en otros estados.

Otro resultado positivo obtenido en virtud de la coordinación con otros actores tiene que ver con la perspectiva de erradicación del trabajo infantil en la pesca, considerada por Brasil una de las peores formas de trabajo infantil según el Convenio no. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999). En 2010, fue realizada en Rio de Janeiro una acción conjunta entre la CONTIPA con la Marina, el Ministerio de la Pesca, el Ministerio del Medio Ambiente y la Policía Federal, auxiliada además por el núcleo de erradicación del Trabajo Infantil del MTE. Durante la operación, además de actuar contra las pésimas condiciones de trabajo en algunos buques, fueron encontrados menores trabajando como buceadores con el objetivo de soltar redes enganchadas en las hélices

de motores de barcos. Los menores habían sido encaminados a la red de protección social y sus empleadores fueron notificados.

6. Innovación

La principal innovación identificada en esta buena práctica en el sector de la pesca dice respeto al trabajo de “inteligencia” y planificación estratégica en alianza con otros actores. Este trabajo permite la elaboración de dos listas en sintonía con la estrategia doble adoptada por la inspección. El alineamiento de diferentes órganos, que pasan a tener posiciones más sintonizadas con relación a la pesca, el intercambio de informaciones, el empleo de la tecnología y la coordinación de las acciones constituyen una práctica innovadora y eficaz.

Esta acción de “inteligencia” es complementada por la coordinación con otros órganos públicos durante la inspección. La Marina de Guerra tiene un importante papel en el apoyo logístico de las operaciones y también de protección a los (las) inspectores(as), sobre todo en el abordaje de embarcaciones comerciales menores que puedan ofrecer dificultades al trabajo de inspección.

7. Lecciones Aprendidas

Esta experiencia nos permite pensar sobre la necesidad de potenciar las informaciones generadas por otros órganos involucrados en el sector. Aunque muchos datos no hayan sido inicialmente producidos con el propósito de sustentar acciones de inspección, hay que saber movilizarlos para formar una masa de informaciones que, debidamente utilizada y cruzada con otras fuentes, pueda suministrar un mapa mucho más detallado del campo a ser inspeccionado.

El trabajo de “inteligencia” posee todavía otros efectos benéficos. Al lanzar mano de una cantidad más amplia de información, la inspección del trabajo marítimo puede racionalizar sus acciones y priorizar determinados segmentos, evitando con ello las distorsiones en la competencia y la indisposición de empleadores.

La eficacia de la inspección en la pesca dependerá todavía de la capacidad de mantener la sincronía entre las políticas de fomento, el control ambiental y la inspección laboral. Sin la cohesión entre los órganos responsables por cada uno de estos aspectos se abre la posibilidad de no cooperación y la creación de fallas de información.

8. Sostenibilidad de la Práctica

Mientras el sector económico de la pesca se expande, no necesariamente acompañado por el incremento del número de inspectores, la capacidad de “inteligencia” y planificación será todavía más crucial para suplir ese desfase. Por lo tanto, la sostenibilidad de esta práctica dependerá en gran medida de la profundidad del nivel de cooperación con otros órganos gubernamentales, lo que pasa por medidas de integración de los sistemas de información utilizados por cada uno de ellos y también por el uso más intensivo de la tecnología.

Finalmente, la sostenibilidad se garantizará también a la medida en que la inspección del trabajo podrá aprovecharse de los incrementos en la infraestructura de otros órganos que tienden a crecer en ritmo más acelerado.

9. Replicabilidad de la Práctica

En el plano interno, la replicabilidad de esta práctica se verifica por la diseminación del trabajo de “inteligencia” en las CORITPAS y en el aumento del intercambio de informaciones entre las CORITPAS y la CONITPA. La estrategia de invertir en “inteligencia” y planificación optimiza la utilización de recursos y racionaliza la inspección de embarcaciones correctamente registradas, dejando así más tiempo y recursos para la inspección de embarcaciones clandestinas no detectadas por la metodología de cruce de datos.

En el plan internacional, esta buena práctica es una solución de bajo costo, exigiendo sólo una mayor coordinación entre los órganos ya existentes y el mapeo de informaciones también ya existentes. Además, el trabajo de “inteligencia” es adecuado tanto para soportar con segmentos más desarrollados del sector de la pesca como los más precarios y permite, además, priorizar acciones más eficaces.

Entre los beneficios de una acción más integrada con otros órganos se incluye, en ese sentido, el aprovechamiento de la infraestructura y personal ya existentes (policías, fiscales de otros sectores, embarcaciones de aproximación, etc.). Considerando que la cultura refractaria a la inspección es común a pescadores en otras partes del mundo, la utilización de la Marina o de autoridades con funciones semejantes facilita la actuación de los (las) inspectores(as) y aumenta la replicabilidad de esta práctica.



(2) (3)



Foto: CONITPA/SIT/MTE

SECCIÓN 3: CONSTRUCCIÓN NAVAL – LA COMISIÓN TRIPARTITA NAVAL Y EL DIÁLOGO SOCIAL INNOVADOR

1. Descripción Sintética de la Práctica

La OIT desde hace mucho tiempo recomienda la adopción de instancias tripartitas en las estructuras de inspección del trabajo. El tripartismo, pilar fundamental de la organización, constituye uno de los elementos más enfatizados por la OIT y está presente en varias de sus convenios y recomendaciones³¹, elevando el diálogo social a la condición de instrumento y no solamente como un objetivo a ser alcanzado. En la inspección de la industria naval fue identificada una buena práctica que incorpora esa recomendación de la OIT y que está resultando en mejoras significativas en las condiciones de trabajo en el sector. Se trata de la Comisión Tripartita sobre Condiciones de Trabajo en la Industria Naval (CT-Naval) y del proceso que culminó en la elaboración de la Norma Reguladora no. 34³² sobre las condiciones de medioambiente y de trabajo en la industria de construcción y reparación naval³³.

2. El Inicio de la Práctica

La CT-Naval fue oficialmente creada por el MTE el 31 de enero de 2008³⁴. Antes de eso, representantes de trabajadores y empleadores ya se encontraban informalmente con agentes de la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT). Tras la constitución de la CT, los encuentros para la elaboración de las directrices empezaron enseguida con la realización de reuniones mensuales regulares y otras reuniones convocadas de acuerdo con la necesidad.

³¹ Ejemplos son el Convenio no. 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública y el Convenio no. 181 sobre negociaciones colectivas.

³² El texto integral de la NR-34 está disponible en: http://www.mte.gov.br/legislacao/normas_regulamentadoras/default.asp

³³ Diferentemente del formato que caracterizó el relato de las buenas prácticas anteriores, en el caso del sector de la construcción naval, el foco será dado al proceso de diálogo y elaboración de la NR realizado por la CT-Naval más que el paso a paso de la inspección en el sector.

³⁴ Ordenanza del MTE no. 64 de 30 de enero de 2008, publicada en el Diario Oficial de la Unión el 31 de enero de 2008.

3. El Contexto

3.1. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN NAVAL

La construcción naval está en fase de expansión considerando la demanda creciente causada por la expectativa generada a partir de la descubierta de nuevas yacidas de petróleo. Enormes inversiones para la construcción de buques y plataformas están en curso, recalentando el sector que vivía un largo periodo de obsolescencia.

Como consecuencia, más de 45.000 nuevos empleos han sido creados en astilleros en 10 años: en 2000 cerca de 2.000 trabajadores estaban empleados en el sector y en 2010 este número llegó a aproximadamente 50.000. La velocidad de esta expansión produjo también el aumento del número de accidentes: entre 1997 y 2006 el número de accidentes fue multiplicado por tres, volviendo el sector en un foco prioritario de la inspección del trabajo³⁵.

Las actividades de reparo y construcción de embarcaciones presentan alto riesgo a la vida del trabajador debido a las características de los servicios ejecutados: montaje, soldadura, jet, pintura, acabado y otros. Factores como la dimensión de las estructuras, el enorme contingente de trabajadores involucrados, servicios simultáneos, espacios confinados, trabajos en altura y la presencia de diversos factores de riesgo (ruido, radiación, calor, químicos, etc.) hacen la inspección del trabajo prioridad absoluta.

Otro atributo históricamente preocupante en el sector es el exceso reiterado de las horas extras, considerado por la inspección como factor directamente relacionado a la ocurrencia de accidentes de trabajo. La fatiga decurrente de esta irregularidad frecuentemente es responsable por accidentes graves con pérdida de vidas humanas.

Estos factores de riesgo son agravados por la utilización intensa de la tercerización como modalidad de contratación de trabajadores, lo que dificulta responsabilizar al astillero por el mantenimiento de las condiciones de seguridad y salud. Uno de los principales temas de la inspección del trabajo en la construcción naval es, por lo tanto, la regularización de la relación de trabajo en los astilleros, pues históricamente se verifica el uso intenso de pequeñas empresas contratistas para la realización de la mayoría de los servicios. Estas pequeñas empresas, muchas veces irregulares, no registraban sus trabajadores, no les garantizaba los derechos previstos en la legislación y no celaba por condiciones adecuadas de salud y de seguridad.

³⁵ “Diagnóstico sobre trabajo acuaviario – astilleros”. 2010.

Se generaba entonces una fuerte precarización del trabajo y de la seguridad jurídica tanto para los trabajadores como para los astilleros, pues estos son los responsables por los derechos de estos trabajadores, en casos de discapacidad financiera de la empresa contratista. En los casos en que la fiscalización encuentra trabajadores sin registro contratados por estas empresas contratistas en condiciones irregulares de funcionamiento la empresa notificada pasaba a ser el tomador de servicios, esto es, el mismo astillero³⁶.

3.2. LA NECESIDAD DE REGLAMENTACIÓN

Ante ese escenario de deterioro en que las fiscalizaciones ya no causaban el efecto deseado de reducir el número de accidentes de trabajo y la práctica de la subcontratación, se concluyó que sería positiva una amplia discusión del sector, incluyendo en este diálogo a las autoridades de las empresas, dentro de los moldes de diálogo social tripartito establecido por el MTE con vistas a la formulación de una Norma Reguladora dirigida específicamente para las demandas del sector.

Normas Reguladoras (NRs) son normas referentes a la seguridad y a la salud en el trabajo de observancia obligatoria para empresas públicas y privadas y órganos públicos que posean empleados regidos por la CLT. Las NRs disponen sobre procedimientos cuyo propósito es la reducción de los riesgos de accidentes, enfermedades y otros agravios en determinadas actividades económicas o en la manipulación de sustancias y operación de equipamientos que ofrecen elevados riesgos a la salud e integridad del trabajador (precisamente el caso de la industria naval).

Actualmente existen 33 de estas normas, cubriendo temas que van desde programas de prevención de riesgos ambientales (NR 09) y trabajo a cielo abierto (NR 21) hasta seguridad y salud en sectores específicos como la industria de la construcción (NR 18) y el trabajo acuaviario (NR 30).

Estas normas son elaboradas en el ámbito de una Comisión Tripartita Paritaria Permanente (CTPP), basada en el modelo tripartito recomendado por la OIT y constituida isonomicamente por representantes del gobierno, empleadores y trabajadores. La CTPP recibe demandas de la SIT y de representantes de diferentes sectores y de acuerdo con las necesidades, determina el inicio del proceso de elaboración de una NR. Las NRs son utilizadas por los (las) inspectores(as) como parámetro para la inspección del local de trabajo.

³⁶ La SIT hizo una Nota Técnica (no. 97/2008) subrayando el incremento de la subcontratación del sector y evaluando sus impactos negativos.

3.3. LA CTPP Y LA ELABORACIÓN DE NORMAS REGULADORAS

Como mencionado anteriormente, en el sistema de inspección brasileño el principio del diálogo social es incorporado por la Comisión Tripartita Paritaria Permanente (CTPP)³⁷, creada como un canal de diálogo sobre seguridad y salud en el trabajo con representantes de los trabajadores y empleadores. La CTPP constituye un espacio con diversas funciones, entre las cuales la designación de Grupos Técnicos (GTs) encargados de contribuir en la formulación de Normas Reguladoras, en que estándares específicos de seguridad y salud son discutidos y sugeridos. Una vez definidas las áreas de abordaje por la CTPP se inicia el proceso de elaboración de una NR:

- 1. Creación del Grupo Técnico (GT).** Por el procedimiento usual adoptado por la CTPP, los GTs son constituidos por inspectores especializados en seguridad y salud, profesionales de la FUNDACENTRO - el órgano vinculado al MTE de investigación en el área de medicina del trabajo - y miembros de entidades de derecho público y privado relacionados al sector designado. El GT se reúne con el objetivo de elaborar un texto técnico básico.
- 2. Consulta Pública.** Una vez finalizado y publicado en el Diario Oficial de la Unión, dicho texto pasa por un periodo de consulta pública de 60 días, en que el público por regla general puede someter críticas y sugerencias.
- 3. El Grupo de Trabajo Tripartito (GTT).** Tras esa etapa, otro grupo de trabajo, el GTT, se forma, de esta vez incluyendo representantes de los trabajadores y empleadores, con el objetivo de discutir y sugerir revisiones al texto técnico básico. Es importante resaltar que el GTT no puede reformular totalmente el texto técnico básico, sólo revisar los puntos ya incluidos en el texto creado por el GT.
- 4. 2ª Consulta Pública y Aprobación Final.** Una vez finalizada la nueva versión, el texto es nuevamente publicado en el Diario Oficial de la Unión para Consulta Pública. Pasado el periodo de sugerencias del público, el texto es sometido nuevamente a la CTPP para su aprobación final antes de ser publicado como Norma Reguladora.

³⁷La CTPP y su funcionamiento se regulan por la Ordenanza 1.127/2003.

4. La CT-Naval y el Procedimiento de Elaboración de la NR-34

Comparado al procedimiento usual de formulación de NRs a través de la CTPP, hubo una innovación en el caso de la industria naval en el sentido de profundizar la participación de trabajadores y empleadores. En la CT-Naval los interlocutores sociales han pasado a participar de la propia elaboración del texto técnico básico, opinando desde su concepción hasta su finalización.

La CT-Naval y la elaboración de la NR-34 siguieron un molde diferenciado:

1. Creación de la CT-Naval. Prontamente, la CT-Naval fue constituida como una comisión autonómica en relación a la CTPP. La Ordenanza 64/2008 del MTE que la creó le confiere las siguientes atribuciones:

- i) “Proponer al MTE acciones consideradas necesarias para la evolución de las relaciones y condiciones de trabajo en el sector”.
- ii) “Elaborar directrices para la promoción de la seguridad y salud en el sector de Reparación Naval y también para la correcta contratación de trabajadores a corto plazo”.
- iii) “Colaborar con la SIT en la elaboración de guiones de buenas prácticas laborales para el sector”³⁸.

Además de las atribuciones otorgadas a las otras comisiones tripartitas que participan del proceso de elaboración de las NRs, la CT-Naval abarca un componente sustantivo inédito, a saber, la discusión y adopción de medidas que no sólo abordan temas de seguridad y salud del trabajo, pero también uno de los aspectos problemáticos del sector, la contratación de trabajadores de corto-plazo, lo que generalmente se hace a través de subcontrataciones que generan la precarización del vínculo de trabajo.

2. Constitución de la CT-Naval. A diferencia de la CTPP que designa un GT encargado de la elaboración de un texto técnico básico, la CT-Naval ya fue concebida con la función de elaborar una NR. Diferentemente también de la CTPP, que designa un GT compuesto sólo por técnicos, la CT-Naval ya poseía en su composición

³⁸ Según el artículo 3 de la Ordenanza 64/2009 del MTE.

representantes de los trabajadores y empleadores, como se observa por la lista de sus integrantes:

- 3 representantes del gobierno, siendo uno de la Secretaría de Inspección del Trabajo (SIT), uno de la Secretaría de Relaciones del Trabajo (SRT) y uno de la FUNDACENTRO;
- 3 representantes de los trabajadores, indicados por la Confederación Nacional de los Metalúrgicos;
- 3 representantes de los empleadores, indicados por el Sindicato Nacional de la Industria de la Construcción y Reparación Naval y Offshore (SINAVAL).

3. Elaboración del texto técnico básico. Considerando esta estructuración diferenciada, el primer texto técnico básico contó con la participación de trabajadores y empleadores que realizaron talleres y formaron un Grupo Técnico Tripartito (GTT). El objetivo era de elaborar un texto claro, compatible con otras NRs existentes. A lo largo un año (de 2008 a 2009) se realizaron reuniones mensuales o bimensuales. Dichas reuniones fueron realizadas en lugares como Rio de Janeiro, Ceará, Itajaí y Pernambuco con el objetivo de captar las variaciones regionales del sector.

4. Publicación y consulta pública. El texto entonces pasó por el mismo procedimiento de publicación en el Diario Oficial de la Unión y consulta pública de los textos técnicos básicos de la CTPP.

5. Revisiones del texto técnico básico. El GTT hizo nuevas reuniones para una nueva rueda de discusiones y ajustes.

6. Publicación y consulta pública. La versión final del texto fue publicada nuevamente para consulta pública dentro de 60 días.

7. Publicación como Norma Reguladora. Al momento de la elaboración de este documento la NR había pasado por el periodo de consulta y aguardaba publicación por el MTE para entrada en vigencia. Sin embargo, la NR-34 ya sirve como norma de orientación para los (las) inspectores(as), empleadores y trabajadores.

8. Continuación de la CT-Naval. Vale resaltar también que, al contrario del procedimiento por la CTPP, en el cual los GTs y GTTs se extinguen tras la publicación de la NR, la CT-Naval posee carácter permanente y continuará como foro de diálogo tripartito para los actores en el sector.

5. Resultados

La repercusión positiva en las prácticas de inspección y en la dinámica de interacción entre los actores involucrados en ese proceso resultó en la Norma Reguladora no. 34 sobre las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en la Industria de la Construcción y Reparación Naval. Cabe por último analizar de qué forma ese cambio en el procedimiento de elaboración de la NR impactó en la actuación de los (las) inspectores(as) y representantes de trabajadores y empleadores.

- i) Según relatos de los (las) **inspectores(as)** que participaron del proceso, fue necesario ejercer no sólo un papel técnico, pero también cumplir con un rol de esclarecimiento, organización y auxilio a la hora de traducir en términos técnicos y jurídicos las normas discutidas. La participación en la elaboración del texto técnico básico tuvo carácter menos político, pues ya había común acuerdo en cuanto a la necesidad de que se avanzara en la reglamentación del sector.
- ii) Los representantes de los **trabajadores** pudieron contribuir con informaciones técnicas traídas desde las operaciones, como por ejemplo, la necesidad de mejora en el procedimiento de montaje de andamios (ítem 34.11 en la NR-34), considerando la ocurrencia de muertes.
- iii) Por el lado de los **empleadores**, tuvieron participación importante en la elaboración de la norma algunos astilleros referencia en la adopción de buenas prácticas.

Los datos cuantitativos son expresivos. Entre 2006 y 2010 habían sido fiscalizados 942 empresas de la Industria Naval en Brasil, siendo que 29 empresas habían sido interdictadas y 848 actas de infracción labradas. Solamente en Rio de Janeiro, estado que concentra el mayor número de astilleros, habían sido fiscalizadas 429 empresas, resultando en 13 interdicciones y 477 actas de infracción. Importantes metas habían sido alcanzadas en lo que se refiere a la regularización de ítems constantes de las Normas de Seguridad y Trabajo, de la jornada de trabajo y descanso, el recogimiento de los derechos de seguridad social y la formalización de registros.

Además de ello se observó un importante avance en el combate a la tercerización. Al inicio del programa de inspección naval en el estado de Rio de Janeiro, en 2006, los astilleros contrataban directamente solamente un 20 % de los trabajadores siendo que los otros 80 % eran contratados por los contratistas y prestadores de servicio, lo que es considerado

inaceptable por la inspección del trabajo que rigurosamente intervenía con actas de infracción a los astilleros. En 2010, se observó una inversión de esas cifras, con 80% de los trabajadores contratados directamente por los astilleros y 20% contratados a través de la tercerización. Ese cuadro se debe a una actuación más incisiva de la inspección del trabajo, a la mejoría de las condiciones económicas del sector y también a la concienciación de los empleadores, algo que puede ser atribuido como consecuencia de su participación en la CT-Naval.

Se verificó todavía recientemente una caída expresiva en el índice de enfermedades ocupacionales. Habían sido registradas 242 ocurrencias en 2006, y sólo 18 en 2008.

6. Innovación

La innovación de esta buena práctica que culminará en la Norma Reguladora no. 34³⁹ fue la profundización del diálogo con las entidades representantes de empleadores y trabajadores y la ampliación del objetivo de los temas abordados en ese diálogo. En ese sentido, se caminó en dirección hacia un modelo de inspección no sólo más democrático, pero también más generalista. Esto es, en lugar de tratar temas puntuales por separado (seguridad y salud y contratos) este proceso, entendiendo la relación complementaria entre temas distintos (la precarización de los contratos conllevaba a un mayor índice de accidentes), adoptó un abordaje integrado, enfocado en problemas y soluciones oriundos de la participación y de la experiencia. El mecanismo de diálogo social propicia un canal efectivo y permanente de comunicación y discusión de estas experiencias y prácticas.

7. Lecciones Aprendidas

Esta buena práctica vuelve más nítida la importancia de aprovecharse del momento económico para engancharles sobre todo a los empleadores en la solución de los problemas encontrados en determinado sector. El diálogo debe ser aprovechado como un momento de concienciación de que el compromiso con la legislación laboral y los estándares de seguridad y salud en el trabajo son benéficos para el sector y ayudan

³⁹ La NR-34 ya pasó por el procedimiento de consulta pública y de momento esta siendo procesada por el sector jurídico del MTE antes de ser publicada y entrar en vigencia. Al momento de la elaboración de este documento, la publicación de la NR-34 estaba prevista para Diciembre de 2010.

a posicionarles de forma más competitiva a las empresas dentro del mercado. El (la) inspector(a) debe entender su papel no sólo de aplicador de normas, pero también de facilitador del diálogo y de actor con la pericia necesaria para conducir ese proceso, promoviendo el trabajo decente para todos los trabajadores.

8. Sostenibilidad de la Práctica

El éxito del modelo de la CT-Naval tiene alto potencial de sostenibilidad por el interés de trabajadores y empleadores en mantener un canal de discusión permanente. Por otro lado, este compromiso no debilita la capacidad técnica ni tampoco vuelve el proceso excesivamente lento o burocrático. Además, la práctica genera una mayor legitimidad de la norma. Esto, a su vez, vuelve su aplicación menos onerosa para el (la) inspector(a) y genera incentivos para que los empleadores presionen sus pares en el sentido de cumplirlas. En suma, la práctica propicia una importante externalidad positiva, que es la creación de un ambiente de cooperación entre todas las partes involucradas en ello, aumentando así la eficacia de la actividad de fiscalización.

Además, el hecho de la Norma Reguladora haber sido elaborada en conjunto reduce la probabilidad de reclamaciones por cambios en la estructura de la norma, propiciando un ambiente de mayor estabilidad jurídica, lo que facilita una mayor adecuación desde el punto de vista administrativo de las empresas.

9. Replicabilidad de la Práctica

Esta buena práctica tiene alto potencial de replicabilidad en contextos en que ya existe diálogo entre actores bien organizados (sindicatos, entidades de empleadores, etc.) y la demanda por la reglamentación. Este nuevo modelo de hecho tiende a ser seguido dentro del mismo MTE a través de la Comisión Tripartita - CT en el Sector Marítimo⁴⁰ creada en septiembre de 2010 con el objetivo de colaborar con la SIT para hacer cumplir el Convenio no. 178, así como otros convenios de la OIT a ser ratificados por Brasil y aplicables al sector. Se trata de una buena práctica que involucra menos el dispendio con las nuevas estructuras o inspectores y más el compromiso en un diálogo con actores relevantes, lo que puede ser atractivo para otros países con límites presupuestarios.

⁴⁰ http://www.sinait.org.br/noticias_ver.php?id=1903



PARTE III: CONCLUSIÓN

Este documento subrayó tres buenas prácticas en tres áreas distintas dentro del sector marítimo. Sin embargo, es importante resaltar que esto no significa que estas son prácticas exclusivas o restringidas a cada una de ellas. En realidad, estas prácticas son movilizadas en todos los sectores de la inspección marítima en mayor o menor grado, según las necesidades y la compatibilidad de cada una con la forma de inspección de cada sector. Los **Grupos Móviles Nacionales**, por ejemplo, también poseen un rol importante en la inspección de la pesca y de la construcción naval, donde igualmente se verifica la necesidad de armonización, transmisión e intercambio de informaciones. La **coordinación con otros actores** se hace importante también en la marina mercante y en la construcción naval, considerando el carácter interdependiente de los actores dentro del sector y de la necesidad de apurarse mecanismos de optimización de la información. Finalmente, la **profundización del diálogo tripartito** también representa un canal fundamental capaz de incrementar la cooperación y la sostenibilidad de la inspección en la pesca y en la marina mercante.

El dinamismo y la flexibilidad son atributos necesarios de una inspección del trabajo que se depara con una realidad compleja y en constante transformación. Las buenas prácticas brasileñas aquí descritas reflejan algunas formas efectivas de soportar estos elementos dentro de un cuadro histórico que es común a varios países en que se partió de una situación por veces deficitaria de inspección y en los cuales hoy se busca alcanzar un nuevo nivel de respeto a los derechos del trabajador y de sus condiciones de seguridad y salud.

Fuentes e Informaciones Adicionales

PUBLICACIONES

Brasil: Trabalho na Pesca. Estudo de Caso – Julho de 2009. SIT/MTE. Rio de Janeiro. 2009.

Diagnóstico sobre a Marinha Mercante no Brasil. SIT/CORITPA/MTE. Rio de Janeiro (sem data).

Diagnóstico sobre Pesca Oceânica. SIT / MTE. Brasília. (sem data).

“Diagnóstico sobre trabalho aquaviário – estaleiros”. (manuscrito). Rio de Janeiro. SIT/MTE. 2010.

Manual de Orientação – Trabalho Aquaviário. SIT / MTE. Brasília. 2005.

Nota Técnica no. 97/2008 (Terceirização na Indústria Naval). SIT, Brasília. 2008.

PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

OIT. **www.ilo.org**

Banco de Dados de Normas Internacionales del Trabajo - ILOLEX.

www.ilo.org/ilolex

Ministerio del Trabajo y Empleo. **www.mte.org.br**

Sindicato Nacional de los Inspectores del Trabajo (SINAIT). **www.sinait.org.br**

Sindicato Nacional de los Oficiales de la Marina Mercante. **www.sindmar.org.br**

ENTREVISTAS REALIZADAS

Antônio Farias – Inspector del Trabajo, Coordinador Regional – CORITPA – Belém, Pará

Carlos Alberto Saliba – Inspector del Trabajo, Coordinador Regional – CORITPA – Rio de Janeiro, RJ

Edson Rocha – Director del Sindicato de Metalúrgicos de Niterói y miembro del CT-Naval

Luís Rodrigues Leite Penteado – Director para Asuntos de Pesca, Confederación Nacional de los Trabajadores en Transportes Acuaviarios, Aéreos, Pesca y en los Puertos.

Luiz Carlos Lumbreras Rocha – Inspector del Trabajo, SRTE/MTE - Rio de Janeiro

Luiz Fernando Duarte de Lima – Inspector de la Federación Internacional de los Trabajadores en Transporte.

Mauro Costa Cavalcante Filho – Inspector del Trabajo, SRTE/MTE - Rio de Janeiro

Odilon dos Santos Braga – Director Secretario, Sindicato Nacional de los Oficiales de la Marina Mercante

Rinaldo Gonçalves de Almeida – Inspector del Trabajo, Coordinador Nacional CONITPA – SIT/MTE, Rio de Janeiro, RJ

Vera Albuquerque – Inspectora del Trabajo, Jefe de la Sección de Inspección del Trabajo - SRTE- Rio de Janeiro, RJ



Anexos

Anexo 1: Relación de los Convenios de la OIT ratificadas por Brasil referentes al trabajo marítimo.

No. Convenio	Título	Fecha de Adopción por la OIT	Fecha de ratificación por Brasil
16	sobre del examen médico de los menores (trabajo marítimo)	1921	08/06/1936
21	sobre la inspección de los emigrantes	1926	18/06/1965
22	sobre el contrato de empleo de la gente del mar	126	18/06/1965
113	sobre el examen médico de los pescadores	1959	01/03/1965
125	sobre los certificados de competencia de los pescadores	1966	21/08/1970
126	sobre el alojamiento de la tripulación (pescadores)	1966	12/04/1994
133	sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias)	1970	16/04/1992
134	sobre la prevención de accidentes (gente de mar)	1970	25/07/1996
137	sobre el trabajo portuario	1973	12/08/1994
145	sobre la continuidad del empleo (gente de mar)	1976	18/05/1990
146	sobre las vacaciones anuales pagadas (gente de mar)	1976	24/09/1998
147	sobre la marina mercante (normas mínimas)	1976	17/01/1991
152	sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios)	1979	18/05/1990
163	sobre el bien estar de los marinos	1987	04/03/1997
164	sobre la protección a la salud y la asistencia médica (gente del mar)	1987	04/03/1997
166	Sobre la repatriación de la gente de mar	1987	04/03/1997
178	sobre la inspección del trabajo (gente de mar)	1996	21/12/2007
185	sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado)	2003	21/01/2010

Anexo 2: Ejemplo de orientaciones y protocolo de inspección elaborado a partir de la experiencia del Grupo Móvil Nacional para la Aplicación del Convenio no. 147.

Convenio no. 147 de la OIT – Normas Mínimas en la Marina Mercante (1976)

Inspección de las Condiciones de Vida y Trabajo de los (las) Trabajadores (as) Marítimos (as).

Este documento proporciona un instrumento de trabajo que los (las) inspectores(as) pueden utilizar para auxiliarlos en la verificación del cumplimiento de las condiciones de vida y trabajo a bordo de buques extranjeros, en función de lo previsto en el Convenio no. 147 de la OIT, bien como en las normas nacionales aplicables al trabajo acuaviario.

Los (las) inspectores(as) deberán presentar al final de cada inspección un informe a la autoridad de Coordinación Central de la Inspección del Trabajo.

Convenio no. 147 de la OIT Ítems para inspeccionar a bordo de las embarcaciones

Código de Inspección	1 – Procedimientos Preparatorios	Dónde, cómo, qué hacer
	1.1 Verificar quien es el agente marítimo representante del armador.	Administradora del Puerto, OGMO, Practicaje o en el mismo buque
	1.2 Hacer contacto con el agente marítimo, informando sobre la inspección.	
	1.3 Solicitar, cuando necesario, el apoyo de lancha al agente marítimo.	
	1.4 En la imposibilidad del ítem anterior enviar una petición a la Capitanía de los Puertos o al Departamento de Policía Marítima de la PF, solicitando el apoyo de lancha.	
2 – Procedimientos a bordo		
	2.1 Identificarse al vigilante de portalón y al miembro de la tripulación responsable por la identificación de las personas.	
	2.2 Dirigirse al comandante y explicar la naturaleza de la inspección.	
	2.3 Explicar sobre la necesidad de inspeccionar las instalaciones de bordo y la documentación, solicitando personal para el acompañamiento.	

Convenio no. 147 de la OIT

Ítems para inspeccionar a bordo de las embarcaciones

Código de Inspección	Dónde, cómo, qué hacer
3 – Documentación a ser solicitada	
3.1 Lista actual de tripulantes de bordo – <i>crew list</i> – firmada por el comandante.	
3.2 Datos generales del buque – <i>ship particulars</i> .	
3.3 Contratos de Alistamiento – <i>contract of employment</i> .	
3.4 Certificado de Tripulación Mínima de Seguridad-[CTS] – <i>minimum safe manning certificate</i> .	El mínimo de tripulantes debe constar en la <i>crew list</i>
3.5 Nóminas de la tripulación – <i>crew payroll</i> .	
4 – Contratos de Trabajo	
4.1 ¿Tienen todos los trabajadores marítimos a bordo un contrato de trabajo?	Durante la verificación física, confrontarlo con la <i>crew list</i>
4.2 ¿Están los tripulantes exigidos en la Tarjeta Mínima de Seguridad contratados directamente con el armador?	
4.3 ¿Están los contratos de trabajo dentro del plazo de validez?	
4.4 ¿En el caso de contratos vencidos, se están adoptando las providencias para la repatriación de los tripulantes?	Si no, comunicárselo a la Policía Federal para su actuación (el buque no está liberado)
4.4 ¿Están redactados los contratos en idioma entendido por los tripulantes?	Conv. 22 da OIT
4.5 ¿Tienen claras las nociones los tripulantes de las cláusulas de su contrato?	Conv. 22 da OIT
4.6 ¿Están fijados los contratos o parte de ellos en alguna parte del buque?	
4.7 ¿Están respaldados los contratos por algún convenio colectivo?	
4.8 ¿Siguen los contratos el estándar recomendado por la ITF?	
5 – Sueldos	
5.1 ¿Han sido presentadas las nóminas – <i>crew payroll</i> ?	
5.2 ¿Se están pagando los sueldos (adelantos y envíos a la familia / <i>cash advances and allowances</i>)?	

Convenio no. 147 de la OIT Ítems para inspeccionar a bordo de las embarcaciones

Código de Inspección	Dónde, cómo, qué hacer
5.3	¿Han sido presentados los comprobantes de depósito a los familiares en los países de origen de los mismos?
5.4	¿Han sido presentados los comprobantes de recibimiento de sueldos del periodo solicitado referente a los adelantos?
5.5	¿Los trabajadores confirmaron el recibimiento integral de los sueldos en las entrevistas?
5.6	¿Son los sueldos compatibles con la recomendación de la ITF?
6 – Jornada de trabajo / Descanso	
Examinar el cuadro de horario y el diario de bordo, además de entrevistas personales	
6.1	¿Existe cuadro de horario fijado a bordo del barco en local visible?
6.2	¿A través de él es posible identificar si se respetan los requisitos de número máximo de horas trabajadas o de número mínimo de horas de descanso?
6.3	¿Los documentos de bordo (por ejemplo, diarios de bordo) confirman el cumplimiento de estos requisitos?
6.4	¿Existe alguna gran evidencia de fatiga excesiva entre los trabajadores marítimos?
7 – Alojamiento	
7.1	¿Las habitaciones y pasillos están protegidos contra intemperies, frío, calor y ruido? (ejemplo de deficiencia: sistema de ventilación roto, ambientes con ruidos superiores a 60 db, lluvia dentro de la cabina.)
7.2	¿Cada habitación posee una mesa o escritorio, espejo, armario para artículos de aseo personal, estantería para libros, armario individual con percha, cesto de basura y está en buenas condiciones de conservación?
7.3	¿Cada tripulante posee cama individual en tamaño compatible? (dimensiones interiores = 190cm X 68cm) (Brasil -198x80)
	Conv. 92 art. 9º, ítem 16
8 – Ventilación y Calefacción	

Convenio no. 147 de la OIT Ítems para inspeccionar a bordo de las embarcaciones		
Código de Inspección		Dónde, cómo, qué hacer
8.1	¿La embarcación posee sistema de ventilación en condiciones satisfactorias? ([def.]: no está roto, está limpio, con dispositivos de encender/apagar funcionando.)	Conv. 92 art. 7º, ítem 03
8.2	¿La embarcación está dotada de sistema de aire acondicionado, bien como de calefacción en condiciones satisfactorias?	
9 – Iluminación		
9.1	¿El caserío posee sistema de iluminación adecuado? ([def.]: bombilla quemada.)	Conv. 92 art. 9º
9.2	¿Existe bombilla individual para cada litera?	
10 – Comedor		
10.1	¿Los refectorios están protegidos contra intemperies, frío, calor y ruido? ([def.]: sistema de ventilación roto, ambientes con ruidos superiores a 60 db, lluvia.)	Conv. 92
10.2	¿Existen mesas y sillas en buen estado?	
11 – Áreas de Ocio		
11.1	¿Las salas de recreación están protegidas contra intemperies, frío, calor y ruido? ([def.]: sistema de ventilación roto, ambientes con ruidos superiores a 60 db, lluvia.)	
11.2	¿La embarcación dispone de una sala de recreación dotada de mobiliario propio?	
12 – Instalaciones Sanitarias		
12.1	¿Las instalaciones sanitarias están debidamente iluminadas, aireadas, con piso de material anti-resbalante y con sistemas de drenaje? [Def.]: falta de sumidero, agua parada, luz rota	
12.2	¿Los lavabos y duchas poseen agua caliente y fría?	Conv. 92 art. 13º, ítem 6
12.3	¿Las instalaciones sanitarias están en permanente estado de conservación y limpieza?	
13 – Lavandería		
13.1	¿La embarcación posee facilidades (máquinas) de lavado y secado de ropa en plenas condiciones de uso?	Conv. 92 art. 12º, 12
13.2	¿La lavandería utiliza agua dulce?	

Convenio no. 147 de la OIT
Ítems para inspeccionar a bordo de las embarcaciones

Código de Inspección	Dónde, cómo, qué hacer
14 – Enfermería/Caja de medicamentos y Exámenes Médicos	
14.1 ¿Existe enfermería para los tripulantes en las tripulaciones superiores a 15 personas?	Conv 164, art 11
14.2 ¿La enfermería tiene otro uso que no aquel previsto en la legislación?	
14.3 ¿Existe caja de medicamentos a bordo?	Conv 164, art 5
14.4 ¿Los medicamentos están dentro del plazo de validez y están indicados por el nombre genérico?	Conv 164 art 5, ítems 4 e 5
14.5 ¿Han sido realizados los exámenes médicos en los casos de enfermedades de tripulantes?	Conv 164, art 4, c)
14.6 ¿Ha sido providenciada la hospitalización o la repatriación cuando recomendada por el cuerpo médico?	Conv 164, art.13, d),e) e f)
14.7 ¿Fue providenciado la sustitución del trabajador marítimo desembarcado por recomendación médica?	Si no, comunicárselo a la Autoridad Marítima para enterarse si la embarcación puede seguir viaje.
14.8 ¿Posee instalación sanitaria dotada de agua caliente y fría?	
15 – Alimentos y agua potable	
15.1 ¿Existe cantidad suficiente de aprovisionamiento de agua potable para el número de tripulantes, la duración y la naturaleza del viaje, además de las situaciones de emergencia?	
15.2 ¿Existe cantidad suficiente de aprovisionamiento de víveres para el número de tripulantes, la duración y la naturaleza del viaje, además de las situaciones de emergencia?	Verificación física de la despensa y frigoríficos; examen de las notas fiscales de adquisición de géneros
16 – Cocina, Frigoríficos y Despensa	
16.1 ¿Tiene la cocina sistemas de ventilación/ disipación?	
16.2 ¿Las bombonas de gas de cocina (GLP) se encuentran fuera del ambiente de la cocina?	

Convenio no. 147 de la OIT
Ítems para inspeccionar a bordo de las embarcaciones

**Código de
Inspección**

Dónde, cómo, qué hacer

16.3 ¿Tienen los frigoríficos condiciones adecuadas para el acondicionamiento de las provisiones?

17 – Saneamiento de discrepancias

17.1 En caso de que las recomendaciones hechas por la fiscalización no sean cumplidas, se emite notificación formal dirigida al agente protector o agente marítimo para su saneamiento.

17.2 En caso de que el saneamiento de las irregularidades se pueda realizar hasta el próximo puerto nacional, se le comunica al coordinador del MTE del próximo puerto.

17.3 El no recibimiento de notificación, y/o el impedimento o todavía la presentación de dificultades durante la inspección, conllevará la comunicación a la Policía Federal para que sea oído el comandante.

17.4 El incumplimiento de las notificaciones generará la redacción del acta de infracción.

17.5 En caso de huelga de la tripulación (strike), se intentará solucionar el conflicto, garantizando los derechos de los trabajadores, incluso el derecho de huelga.

17.6 En caso de irregularidades no sanadas referentes a la seguridad y a la salud que impliquen en grave e inminente riesgo para la tripulación:

- comunicación a la autoridad marítima, con descripción de la situación encontrada y la solicitud de retención de la embarcación hasta la normalización de las irregularidades;
- comunicación al más próximo representante consular del país de la bandera.

17.7 La detención de barcos deberá ser comunicada a la coordinación nacional que providenciará la comunicación al país de la bandera y a la Oficina Internacional del Trabajo.



Organización
Internacional
del Trabajo

Secretaría de
Inspección del Trabajo

Ministerio del
Trabajo y Empleo

