
ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Programa de Actividades Sectoriales

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

Ginebra, 2001



Indice

Introducción	1
Sección 1. El instrumento marco	4
Estructura general	4
Procedimiento.....	5
Sección 2. Cuestiones que han de examinarse	6
Unificación: Contenido – ¿Qué disposiciones deberían incluirse?	6
Unificación: Distribución – ¿Cómo deberían organizarse las disposiciones?.....	7
Procedimiento de enmienda simplificado.....	8
Aplicabilidad general.....	8

Introducción

1. En el «documento de información para la primera reunión del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo» (mencionado a partir de ahora como «documento de información») se resumen las inquietudes que los representantes de los armadores y de la gente de mar han expresado sobre este tema y se exponen las soluciones que éstos prefieren, entre ellas en particular la adopción de un instrumento marco sobre normas relativas al trabajo marítimo. Si se llega a un acuerdo en el Grupo de Trabajo con respecto a esas inquietudes y soluciones preferidas, sería conveniente que se estudiara, en cuanto fuera posible, la forma que debería adoptar dicho instrumento y las cuestiones que habría que examinar para elaborar sus contenidos. El objeto del presente documento de trabajo es, por consiguiente, proporcionar una base general para dicha discusión preliminar si se dispone de tiempo suficiente en la reunión del Grupo de Trabajo que se celebrará en diciembre de 2001. En la sección 1 se describe en términos generales la estructura de un posible instrumento que tuviera en cuenta todas las soluciones preferidas expuestas en el párrafo 3.23 del documento de información.
2. En la sección 2 se propone el tipo de cuestiones que será necesario examinar a la hora de desarrollar el contenido de tal instrumento. Habrá diferentes alternativas, por lo que las cuestiones se han pensado para ayudar a los miembros del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel a determinar qué alternativas responden mejor a las soluciones deseadas o representan un mejor equilibrio entre objetivos posiblemente en conflicto, como por ejemplo lograr un instrumento sencillo pero efectivo que pueda ser ratificado por un gran número de Estados en el espacio de pocos años.
3. Teniendo en cuenta la estructura constitucional de la Organización Internacional del Trabajo, el instrumento tomará la forma de un convenio internacional del trabajo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT. Reunirá en un texto refundido los contenidos de los actuales instrumentos relativos al trabajo marítimo de la OIT (es decir, convenios y recomendaciones) en la medida en que ello sea factible y útil, teniendo presente que algunas normas y disposiciones ya no se consideran relevantes. La tarea de unificación se verá facilitada por la labor del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas, del Consejo de Administración, que ha identificado las normas anteriores a 1985 que han perdido toda o parte de su relevancia con el fin de revisarlas o eliminarlas (véanse los párrafos 2.6 a 2.10 del documento de información).
4. Gran parte del instrumento — especialmente las disposiciones basadas en los convenios existentes — se redactará en términos prescriptivos. Las disposiciones basadas en recomendaciones existentes no serán vinculantes, pero el instrumento podría exigir a los Miembros que lo ratifiquen la presentación de memorias sobre el alcance de su aplicación (en virtud de una disposición similar al artículo 19.5 *e*) de la Constitución de la OIT), además de las presentadas respecto de la aplicación de las disposiciones vinculantes.
5. Aunque el nuevo instrumento tendrá mucho más alcance que los convenios previos de la OIT refundidos, la única innovación significativa podría tener que ver con el procedimiento de enmienda de dicho instrumento. De conformidad con la Constitución de la OIT (párrafos 2 y 5 *a*) del artículo 19), la Conferencia Internacional del Trabajo adopta los convenios internacionales del trabajo por mayoría de dos tercios y los comunica a los Miembros para su ratificación. En general, los convenios no pueden ser enmendados a menos que se hayan adoptado fuera del marco de la OIT. Según el método habitual de la OIT, el Consejo de Administración toma la iniciativa incluyendo en el orden del día de la Conferencia la adopción de un convenio en revisión (con un número y un nombre

diferentes), en el que se incluyen «cláusulas finales» que facilitan la desaparición gradual del antiguo convenio¹. Dichas cláusulas tendrían que ajustarse con el fin de aplicar la solución relativa a los procedimientos de enmienda simplificados (véase el punto 5 del párrafo 3.23 del documento de información).

6. Quizás sería posible mejorar el procedimiento introduciendo algunas modificaciones que se aplicarían a la revisión del instrumento en su conjunto. No obstante, el principal objetivo sería reducir en gran medida los retrasos que se producen simplemente en la actualización del instrumento. Por ejemplo, el Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (revisado), 1949 (núm. 92), establece que en buques que desplacen 3.000 toneladas o más, la superficie, por ocupante, de cualquier dormitorio destinado al personal subalterno no será inferior a 2,78 m². Esta superficie se incrementó hasta 4,25 ó 4,75 m² en el Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias), 1970 (núm. 133), cuya entrada en vigor necesitó 21 años y aún así en la actualidad sólo ha sido ratificado por menos de la mitad de las partes en el Convenio de 1949. Tal retraso se debe principalmente al hecho de que el proceso de ratificación requiere habitualmente una ley parlamentaria o similar, y la inclusión del asunto en el orden del día de los órganos legislativos suele tomar mucho tiempo, aun cuando se trate de cambios simples poco controvertidos. Sin embargo, en muchos sistemas nacionales, esos mismos cambios podrían quizás realizarse mucho más rápidamente por medio de legislación subsidiaria que no requiera la aprobación parlamentaria.
7. No obstante, existen en la OIT un par de precedentes de procedimientos más sencillos para llevar a cabo pequeñas enmiendas. Por ejemplo, en virtud del artículo 31 del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121), la Conferencia Internacional del Trabajo puede adoptar modificaciones a la lista de enfermedades profesionales por una mayoría de dos tercios por medio de un cuadro a dicho Convenio. Los Miembros que ya hayan ratificado el Convenio han de aceptar dichas modificaciones a título individual para que éstas sean vinculantes para los mismos. Las modificaciones son obligatorias para todos los Miembros que ratifiquen el Convenio después de que hayan sido introducidas (salvo que la Conferencia decida lo contrario).
8. Sin embargo, incluso cuando no se requiere la aprobación parlamentaria para la aceptación de las enmiendas, los gobiernos suelen ser lentos a la hora de comunicar su aceptación, por lo que algunas organizaciones prevén procedimientos de «enmienda tácita» o de «exención voluntaria». Una de ellas es la Organización Marítima Internacional (OMI). De conformidad con tales procedimientos, tras la adopción de las enmiendas que en ellos se prevén, éstas se notifican oficialmente a las partes en el convenio de que se trate, las cuales disponen después de unos dos años para presentar objeciones. Si el número de objeciones recibidas durante ese período supera una determinada proporción de las partes, las enmiendas no entran en vigor. En caso contrario, se considera que han sido aceptadas por todas las partes que no han presentado objeciones y son vinculantes para los Estados que ratifiquen posteriormente el convenio pertinente. En algunos casos (por ejemplo, variaciones de los límites monetarios que no excedan un porcentaje específico y que se realicen tras un intervalo específico de años), las partes objetantes también están vinculadas a la enmienda si ésta entra en vigor, pero pueden optar por denunciar el instrumento en sí.

¹ Para un estudio sobre el tema de la revisión, consúltese el documento GB.276/LILS/WP/PRS/2.

-
9. Según los procedimientos que acaban de mencionarse, si bien las enmiendas propuestas se examinan en la Organización en general, su adopción real depende de una mayoría de dos tercios de los votos de las partes en el convenio de que se trate, y sólo éstas últimas participan en el proceso de aceptación. Probablemente sería necesario adaptar en cierta medida tales procedimientos para utilizarlos en el contexto de la OIT, en el cual las partes en los convenios no desempeñan ningún papel específico en el proceso de revisión. Al mismo tiempo, cabría señalar también un caso especial dentro de la OIT respecto de una recomendación internacional del trabajo, la Recomendación sobre los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996 (núm. 186), y su predecesora. En dicho caso se deja en manos de la Comisión Paritaria Marítima u otro órgano autorizado por el Consejo de Administración un importante aspecto del instrumento, como es determinar periódicamente el importe del salario básico de los marineros preferentes (párrafo 10).
10. Teniendo en cuenta el problema del bajo índice de ratificaciones (véanse los párrafos 3.18 y 3.19 del documento de información) y la actual disparidad en la aplicación de normas (párrafo 3.20), otra característica significativa del nuevo instrumento (aplicación del punto 8 de las «soluciones preferidas» del párrafo 3.23 del documento de información) sería la tarea encomendada a los Estados ratificantes de garantizar que existen condiciones de trabajo decentes no sólo en los buques registrados en su territorio, sino también en los que se encuentran en sus puertos, aun cuando estén registrados en países que no hayan ratificado el instrumento. Tal característica no constituye una innovación, ya que hasta cierto punto está prevista en el Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147), pero debería considerarse la posibilidad de su extensión (véase el párrafo 6 del documento de información). A este respecto, cabría mencionar también el artículo 8 del Convenio sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996 (núm. 180), que exige que se mantengan registros de las horas diarias de trabajo o de descanso de la gente de mar a efectos de control.

Sección 1. El instrumento marco

Estructura general

11. Como se indica en el punto 3 del párrafo 3.23, relativo a las «soluciones preferidas», del documento de información, el instrumento refundido estaría dividido en una serie de «partes» en las que se incorporarían los principios básicos de los actuales convenios cuya aplicación general se requiere con el fin de asegurarse de que las partes que garantizan condiciones de trabajo decentes no están en desventaja (véase el párrafo 3.20 del documento de información). La parte I del instrumento podría consistir en una declaración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo contenidos en los convenios relativos al trabajo marítimos y quizás también de los que figuran en otros convenios internacionales del trabajo pertinentes. En esta parte se establecerían asimismo las responsabilidades de las partes en relación con la inspección de buques, incluidos los registrados en otros países (véase el párrafo 10 anterior). Las demás partes del instrumento se dedicarían a «familias» particulares de principios y derechos; por ejemplo, uno de esos capítulos podría tratar de los asuntos relativos a la seguridad social.
12. De la parte II en adelante, todas las partes incluirían un anexo en el que se establecerían en detalle los requisitos para la aplicación de los principios y derechos de la parte de que se trate (véase el punto 4, sobre las «soluciones preferidas»). Dicho anexo contendría esencialmente las disposiciones más pormenorizadas de los convenios pertinentes. Estos pormenores podrían modificarse por medio de procedimientos simplificados semejantes a los mencionados más arriba (véase el párrafo 5 y siguientes). Dichos procedimientos podrían establecerse en las «cláusulas finales» del instrumento.
13. Las cláusulas finales contendrían también las disposiciones habituales, quizás con algunos ajustes, con el fin de evitar cualquier duplicación en la aplicación del nuevo instrumento respecto de los convenios existentes ratificados por cada Miembro, y con el fin de preservar el «capital» de ratificaciones que ya se haya conseguido, garantizando así que las obligaciones en virtud de los convenios existentes permanezcan plenamente en vigor hasta que sean sustituidas en el caso de cada Miembro por normas equivalentes o más estrictas en virtud del nuevo instrumento.
14. Las partes y anexos del instrumento serían vinculantes para los Miembros que lo ratifiquen. En el momento de la ratificación, podría darse a los Miembros la posibilidad de no aceptar su vinculación inmediata a determinadas partes o anexos. Como componente adicional podrían añadirse las disposiciones de las recomendaciones internacionales del trabajo existentes y otro material, como los repertorios de recomendaciones prácticas (véase el punto 6 sobre las «soluciones preferidas»). Este componente no sería de carácter prescriptivo.
15. De esta forma se racionalizaría y unificaría el contenido de los actuales convenios y recomendaciones en un solo instrumento que cubriría cinco ámbitos:

Vinculantes *Parte I:* Principios y derechos fundamentales

Partes II a ??: Principios sustantivos de familias de convenios

«Cláusulas finales»

Anexos: Partes II a ??: Pormenores y procedimiento de enmienda simplificado

No vinculantes *Otras disposiciones:* Recomendaciones, repertorios de recomendaciones prácticas y directrices.

Procedimiento

16. Se ha previsto que el nuevo instrumento se adopte en una reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo dedicada a asuntos marítimos que se celebrará en 2005. El Consejo de Administración determinaría el procedimiento para la preparación del instrumento sobre la base de las disposiciones pertinentes del Reglamento de la Conferencia. El texto del instrumento propuesto debería estar en manos de los gobiernos al menos cuatro meses antes del comienzo de la Conferencia. La Oficina se encargaría de preparar el proyecto, probablemente sobre la base de una conferencia técnica preparatoria, que habría que programar en 2004. Antes de esta conferencia preparatoria se celebrarían también reuniones del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel en 2002 y 2003.

Sección 2. Cuestiones que han de examinarse

17. Si las soluciones preferidas expuestas en el párrafo 3.23 del documento de información se consideran aceptables en términos generales, habrá que examinar una serie de alternativas relativas a pormenores importantes antes de que pueda comenzar la verdadera labor de redacción. Probablemente será necesaria una mayor investigación antes de poder responder a las preguntas que se plantean a continuación, pero podría resultar útil haber identificado éstas y otras importantes cuestiones tan pronto como sea posible con el fin de orientar la labor del subgrupo tripartito que va a crearse para preparar y examinar los documentos de trabajo destinados al Grupo de Trabajo.

Unificación: Contenido – ¿Qué disposiciones deberían incluirse?

18. Según las conclusiones del Grupo de Trabajo que se han mencionado en el párrafo 3 anterior y las propuestas de la Comisión Paritaria Marítima, parecería que 26 de los 39 convenios relativos al trabajo marítimo, el protocolo existente y 18 de las 29 recomendaciones al respecto están suficientemente actualizados y son todavía pertinentes para el sector. El volumen de las disposiciones que deberán incluirse en el nuevo instrumento se reducirá una vez que se hayan eliminado o refundido las disposiciones sobre el mismo tema. En algunos casos, sin embargo, existirán dos o más disposiciones semejantes, una de las cuales establecerá normas más estrictas. Un ejemplo de ello son los dos convenios que se han mencionado en el párrafo 6 anterior.

En tales casos, *¿debería el instrumento incluir únicamente la norma más estricta?*

Ello sería quizás lo ideal. Sin embargo, puede haber países que hayan ratificado el convenio que establece la norma menos estricta. De hecho, podría ocurrir que la norma menos estricta se hubiera establecido en un antiguo convenio ratificado por 60 países, y que la norma más estricta formara parte de otro cuya entrada en vigor fuera reciente, con el mínimo número de ratificaciones. Puede suponerse que, en caso de que se incluyera únicamente la norma más estricta, la entrada en vigor del nuevo instrumento se retrasara considerablemente, o que su aplicabilidad general quedará obstaculizada, en el mejor de los casos. *¿Es esta hipótesis plausible? En caso afirmativo, ¿qué tipo de flexibilidad podría preverse con el fin de permitir la ratificación por países que en la actualidad aplican una norma de protección menos estricta? ¿Podrían considerarse las siguientes alternativas?*

- *¿Podría darse la opción de no aceptar uno o varios anexos (véase el párrafo 12 anterior) en el momento de la ratificación?* Una posibilidad, en lo que respecta a los anexos, sería exigir a los Miembros ratificantes que dispongan de leyes y normas «equivalentes en cuanto al fondo». Según la interpretación que se ha hecho de este último concepto, utilizado en el Convenio núm. 147, mencionado en el párrafo 3 anterior, las legislaciones nacionales pueden diferir en sus pormenores pero los Estados deben comprometerse a velar por que se respeten los objetivos generales que persiguen ¹.

¹ Véase OIT: *Normas del trabajo en los buques mercantes*, Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 77.^a reunión, 1990, párrafo 69.

O bien:

- *¿Podría darse la opción de no aceptar una o varias partes del instrumento con sus correspondientes anexos en el momento de la ratificación?*

O bien:

- *¿Podría ser una alternativa permitir que los Miembros que sean partes en un convenio que establezca una norma menos estricta sustituyan una determinada disposición del instrumento por la disposición menos estricta correspondiente? Ello, sin embargo, añadiría complejidad al instrumento.*

Si se previeran alternativas de este tipo, podrían estar sujetas a condiciones destinadas a preparar la plena aceptación del instrumento. Podría exigirse a los gobiernos que se acogieran a una de estas alternativas (en consulta con sus interlocutores sociales) que:

- apliquen la norma más estricta que las condiciones permitan;
- denuncien tan pronto como sea posible a la alternativa elegida, e
- informen periódicamente sobre los avances logrados en relación con estos dos aspectos.

¿Facilitarían significativamente estas alternativas la ratificación del instrumento por países cuya legislación sólo prevé la norma menos estricta?

¿Podrían las ventajas potenciales a este respecto constituir un freno para la ratificación del nuevo instrumento por Miembros que ya aplican la norma más estricta?

Unificación: Distribución – ¿Cómo deberían organizarse las disposiciones?

19. Como se indica en el párrafo 12 anterior, el nuevo instrumento estaría dividido en partes, con sus correspondientes anexos relativos a diferentes «familias» de temas. Sería necesario identificar estas familias. El índice de la publicación de la OIT titulada Convenios y recomendaciones sobre el trabajo marítimo² podría constituir una base de trabajo para tal ejercicio.

Sería necesario establecer criterios para la distribución de las diferentes disposiciones entre la parte I del instrumento, los capítulos sustantivos y los anexos correspondientes, esbozados en el párrafo 15 anterior. Sin embargo, ello dependería en cierta medida de las respuestas a las preguntas planteadas en el presente documento. Por ejemplo, la declaración de principios y derechos fundamentales de la parte I quizás debería ser más extensa si se diera a los Miembros ratificantes la alternativa de no aceptar todas las disposiciones sustantivas en el momento de la ratificación. De igual forma, la decisión respecto de las disposiciones sustantivas que constituyen *principios* y deben incluirse en las partes, y las que constituyen *pormenores* y deben incluirse en los anexos podría depender de la elección de un procedimiento de enmienda simplificado. Teniendo en cuenta lo expuesto en el párrafo 6, sería conveniente disponer de indicaciones de los gobiernos sobre *el tipo de disposiciones legislativas que se incluyen en las normas estatales (o los convenios colectivos), en lugar de en las leyes parlamentarias.*

² OIT: Convenios y recomendaciones sobre el trabajo marítimo (Ginebra, 1994).

Procedimiento de enmienda simplificado

20. En principio, el objetivo debería ser concebir un mecanismo para actualizar los anexos que permita al mismo tiempo la mayor flexibilidad posible y la aceptación general por parte de los gobiernos y los parlamentos nacionales. A este respecto:

En el párrafo 7 anterior se proporciona el ejemplo de un procedimiento de «inclusión voluntaria», en virtud del cual las enmiendas a un plan adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo se someten a la aceptación de los Miembros. *¿Tendrían los gobiernos que conseguir la aprobación del parlamento nacional para aceptar enmiendas de este tipo? ¿Podría un procedimiento semejante ser aceptable si las enmiendas fueran adoptadas por otro organismo autorizado por la Conferencia Internacional del Trabajo?* Dicho organismo podría ser, por ejemplo, el Consejo de Administración, quizás con una mayoría cualificada y actuando según las recomendaciones de la Comisión Paritaria Marítima o de un Grupo de Trabajo tripartito establecido por ésta.

En el párrafo 8 anterior se describe un procedimiento de «exención voluntaria», según el cual las enmiendas de los anexos son vinculantes para los Miembros que no presentan objeciones a las mismas dentro de un determinado plazo, a menos que el número de objeciones recibidas exceda una cierta proporción de las partes en el convenio de que se trate. *¿Es este procedimiento aceptable para los gobiernos? ¿Sería aceptable si las enmiendas fueran adoptadas por otro organismo autorizado por la Conferencia Internacional del Trabajo?*

Aplicabilidad general

21. Como se indica en el párrafo 10 anterior, el Convenio núm. 147 concede a cada una de las partes el derecho a tomar medidas si «recibe una queja o tiene pruebas» de que un buque con matrícula extranjera haciendo escala en uno de sus puertos no observa las normas de dicho Convenio (artículo 4). Las medidas se limitan en general a enviar un informe al gobierno del país de matriculación con copia al Director General de la OIT. Sin embargo, las partes podrán poner remedio a cualquier situación a bordo que resulte «claramente peligrosa para la seguridad o la salud», tomando medidas que podrían resultar en la detención o la demora del navío (si realmente hay motivos para ello).

- a) *¿Sería adecuado permitir las medidas indicadas más arriba en cualquier caso de no conformidad con las disposiciones del nuevo instrumento, o al menos con los principios establecidos en sus capítulos?*
- b) *¿Constituye el informe al gobierno extranjero, con copia al Director General, una medida suficiente en el caso de deficiencias que no sean peligrosas?*
- c) *¿Debería el Miembro tener derecho a tomar medidas correctivas en casos que no impliquen peligro para la seguridad o la salud? En caso afirmativo, ¿cuáles serían esos casos?*

Si se considera una extensión como la sugerida en los puntos b) y c), sería necesario realizar un estudio sobre el tipo de medidas que podría tomar el Estado del puerto de conformidad con el derecho internacional.

- d) *¿Qué tipo de medidas (además del ejemplo proporcionado en el párrafo 10 anterior) podrían preverse para facilitar las tareas de control al Miembro de que se trate?*