



OCTAVO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Proyecto de convenio refundido del trabajo
marítimo: características principales**

1. En su 285.^a reunión del pasado mes de noviembre, el Consejo de Administración tomó nota de los progresos alcanzados en la labor emprendida por el Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel sobre las normas relativas al trabajo marítimo. A invitación de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo¹, el Consejo de Administración pidió al Director General que presentara en su reunión de marzo un informe acerca de las características principales del proyecto de convenio refundido sobre normas del trabajo marítimo, según lo previsto hasta ahora. La Oficina preparó el informe, con la asistencia del Subgrupo del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel, con objeto de hacer referencia en particular al papel que podría desempeñar el sistema de control de la OIT.
2. Cabe recordar que en su primera reunión de diciembre de 2001², el Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel respaldó las ocho soluciones preferidas que habían sido recomendadas conjuntamente por los representantes de los Grupos de los Armadores y de la Gente de Mar en respuesta a las preocupaciones que ambos Grupos plantearon en relación con las normas del trabajo marítimo vigentes. Estas soluciones, que se reproducen en el anexo del presente informe, siguen constituyendo la base del proyecto de convenio refundido que la Oficina está preparando con la asistencia del Subgrupo y bajo la dirección del Grupo de Trabajo tripartito de alto nivel, que celebró su segunda reunión en octubre de 2002³.
3. Según lo previsto hasta ahora, el convenio refundido propuesto:
 - a) incorporaría, en lo posible y tras haberlas actualizado, las disposiciones de fondo de todas las normas del trabajo marítimo pertinentes;
 - b) debería permitir una fácil actualización para seguir el ritmo de la evolución del sector marítimo;

¹ Documento GB.285/11/2, párrafos 58 a 66.

² Documento TWGMLS/2001/10.

³ Documento TWGMLS/2002/13.

- c) debería estar redactado de manera que se pueda asegurar el mayor grado posible de aceptación del mismo;
 - d) debería hacer hincapié en los medios para hacer cumplir sus disposiciones a fin de establecer normas justas, y
 - e) debería estar estructurado de tal manera que facilite el logro de los objetivos arriba mencionados.
4. Dado que el ejercicio de refundición requiere por necesidad un enfoque integrado, cada una de las características principales mencionadas más arriba interacciona con las demás, como se verá más abajo.

a) **Cuestiones de fondo abordadas**

5. El ejercicio de refundir en un convenio normas de distintos campos de un sector particular no es nuevo en la OIT, pero el convenio sobre trabajo marítimo propuesto tal vez vaya mucho más allá en este sentido que todos los convenios internacionales del trabajo vigentes, tales como el Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110)⁴. Este Convenio de 87 artículos hace extensivas a los trabajadores de las plantaciones las normas de los convenios internacionales del trabajo de carácter general relativas a 12 campos diferentes que abarcan, por ejemplo, la contratación, los contratos de trabajo, la libertad sindical, la inspección en el trabajo y la atención médica. Si bien la refundición se limitará a los convenios y recomendaciones del trabajo marítimo, uno de esos instrumentos será el Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976 (núm. 147)⁵, complementado por un Protocolo en 1996. Este Convenio ha sido ratificado por 43 Estados Miembros de la OIT. Además, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución de la OIT, es aplicable a 25 territorios no metropolitanos, lo cual incluye en el ámbito del Convenio a aproximadamente el 54,6 por ciento de la flota mercante mundial (en tonelaje bruto). En términos generales se considera el más importante de la OIT. Este Convenio — cuyas disposiciones y enfoque ocuparán un lugar prominente en el nuevo convenio — exige que los Miembros aseguren a bordo condiciones de empleo y de vida que ya están cubiertas por disposiciones nacionales que son sustancialmente equivalentes a determinados convenios o artículos de convenios (en la medida en que el Miembro interesado no haya contraído ya obligaciones en virtud de esos convenios). Esos instrumentos, que se indican en los anexos del Convenio núm. 147 y en su Protocolo, incluyen convenios no relacionados con el sector marítimo, en particular, los Convenios núms. 87 y 98.

Flexibilidad para la actualización

6. Una innovación importante (para la OIT) del convenio refundido propuesto sería la posibilidad de utilizar un procedimiento simplificado para modificar las disposiciones

⁴ Este Convenio tiene 87 artículos que extienden a los trabajadores de las plantaciones las normas de convenios internacionales del trabajo que son de alcance general en 12 áreas distintas que cubren, por ejemplo, la contratación, los contratos de trabajo, la libertad sindical, la inspección del trabajo y la atención de la salud.

⁵ Este Convenio ha sido ratificado por 43 Estados Miembros de la OIT. Además, de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución, este Convenio se ha hecho aplicable a 25 territorios no metropolitanos, con lo que el alcance del mismo abarca a cerca del 54,6 por ciento de la flota mercante mundial en términos de toneladas de registro bruto. En general, este Convenio se considera el más importante de las normas marítimas de la OIT.

relacionadas con la aplicación detallada del convenio. El prolongado proceso de examen a que han de someterse las modificaciones en virtud de los procedimientos de revisión vigentes de la OIT, primero en el plano internacional y luego en el plano nacional en cada uno de los países que examina la posibilidad de ratificar un instrumento, se justifica plenamente cuando se proponen enmiendas de las disposiciones básicas de un convenio, pero resulta innecesariamente engorroso y largo cuando se trata de actualizar detalles técnicos. Esto ha dado como resultado — y es una de las principales preocupaciones planteadas por los armadores y la gente de mar — que muchos de los convenios marítimos están obsoletos.

7. El procedimiento de enmienda por aceptación tácita que se prevería en el convenio refundido se inspira en los procedimientos contenidos en otros instrumentos internacionales, en particular los de la Organización Marítima Internacional (OMI). Sin embargo, se ha adaptado a las circunstancias particulares de la OIT: las enmiendas de las disposiciones detalladas podrían ser adoptadas por una comisión especial establecida por el Consejo de Administración compuesta por Miembros que hayan ratificado el nuevo convenio y por representantes de los armadores y de la gente de mar. Los representantes de otros Miembros de la OIT podrían participar sin derecho a voto. Una vez adoptadas, las enmiendas tendrían que ser aprobadas en una reunión ordinaria de la Conferencia Internacional del Trabajo. Una vez aprobadas, serían presentadas para examen a los Miembros ratificantes. Entrarían en vigor salvo si más de una tercera parte de los Miembros ratificantes o un grupo de Miembros ratificantes que represente por lo menos al 50 por ciento del tonelaje bruto de la marina mercante mundial expresara su desacuerdo con ellas antes de transcurrido un plazo determinado. Si algunos Miembros ratificantes (pero no un número que permita bloquear la enmienda) expresaran desacuerdo, las enmiendas no entrarían en vigor para ellos.
8. La base jurídica de este procedimientos de enmienda radica en el hecho de que los legisladores interesados (la Conferencia Internacional del Trabajo, actuando en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, y los parlamentos nacionales) no tienen la obligación de definir todos los detalles de las normas que adoptan, pero pueden permitir que esas disposiciones se formulen a través de un procedimiento más sencillo o de una legislación complementaria.
9. Aún así sería posible introducir cambios en el conjunto del convenio refundido, en particular en sus disposiciones básicas, utilizando procedimientos equivalentes a los procedimientos normales de revisión de la OIT: sin embargo, los cambios se harían mediante *enmiendas* y no mediante la adopción de un *nuevo convenio de revisión*, que es el procedimiento que se ha venido previendo en los convenios internacionales del trabajo desde los años treinta. Debido a su amplio campo de aplicación, el convenio refundido podría ser objeto de cambios en el transcurso de los decenios futuros y es evidente que resultaría muy engorroso que cada serie de cambios requiera la adopción de un convenio refundido revisado separado. Si bien en la práctica esta desventaja se ha atenuado en cierto modo mediante la adopción de protocolos para la revisión limitada de ciertas disposiciones de un convenio de la OIT; los actuales procedimientos de *revisión* no están bien adaptados a la tendencia actual de establecer un convenio único de aplicación universal. Por otra parte, en virtud de un procedimiento de *enmienda*, los Miembros en algunos casos tendrían obligaciones derivadas de disposiciones distintas de un mismo convenio. Esto es un inconveniente que no se puede evitar si no se quiere imponer las enmiendas a los Miembros⁶; pero seguirían siendo partes en el mismo instrumento jurídico y tendrían derecho a actuar en virtud de la Constitución de la OIT si otro Miembro no observa

⁶ Este inconveniente resulta inevitable mientras no puedan imponer las enmiendas a los Miembros.

ninguna de las obligaciones del convenio que ambos han aceptado. Quitando esta sola excepción, el procedimiento general de enmienda previsto para el convenio refundido se ajusta bastante al procedimiento de revisión previsto en los convenios vigentes de la OIT.

b) La mayor aceptabilidad posible

10. Un objetivo importante del convenio refundido propuesto es que sea de aplicación universal como ciertos convenios de la OMI, tales como el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (SOLAS). Por esta razón, el nuevo convenio debe redactarse de manera que sea ratificado lo antes posible por el mayor número posible de Miembros de la OIT. Se trata de una tarea ardua que hará necesario dar un nuevo enfoque al proceso de redacción: a menos que ciertas partes del convenio propuesto sean de carácter facultativo⁷ lo cual convendría evitar en lo posible, los Miembros tendrían que aceptar las disposiciones de fondo de alrededor de 30⁸ convenios del trabajo marítimo vigentes para poder ratificar el nuevo convenio propuesto. Uno de los principales temas de las discusiones del Subgrupo en su reunión del pasado mes de febrero fue cómo lograr este objetivo sin quitar fuerza a las normas.

c) Control de la aplicación

11. Se ha utilizado la expresión «control de la aplicación» por falta de otra mejor. Con ella se busca abarcar todas las disposiciones o medidas directa o indirectamente pertinentes para asegurar que las disposiciones sustantivas de un instrumento jurídico se aplican efectivamente. Obviamente, esas disposiciones no son nuevas para la OIT: cabe citar, en particular, los convenios relacionados con la inspección, o que contienen disposiciones sobre la inspección, que es quizás el aspecto más importante del control de la aplicación en el plano nacional. Además, con frecuencia los convenios contienen disposiciones relativas al control de la aplicación, tales como la obligación de llevar registros, de establecer sanciones por incumplimiento y de contar con procedimientos adecuados para presentar quejas o recursos en el plano interno. Sobre todo, cabe citar la obligación de que la legislación nacional sea aplicada de manera apropiada, lo cual es, por ejemplo, uno de los principales objetivos del Convenio núm. 147. La innovación del convenio refundido propuesto es que en él se seleccionen los distintos aspectos del control de la aplicación en el plano nacional y se concentran en una parte separada del conjunto del convenio. En esa parte se trataría de definir las funciones de los distintos actores en el control de la aplicación. Estos actores, que ya han sido identificados en el Convenio núm. 147, son los Estados de abanderamiento, que desempeñan la función principal, los Estados del puerto y los Estados que suministran mano de obra. Algunos ejemplos de aspectos del control de la aplicación que constituyen una novedad en los convenios de la OIT y que se han recogido en el convenio propuesto serían la obligación de que todos los Miembros creen un sistema de certificación o de documentos de cumplimiento en relación con las condiciones a bordo del buque, así como un sistema global de normas y de control que abarcaría la aplicación del convenio en general.
12. Es muy importante lograr una interacción apropiada de esta parte con el resto del convenio refundido. Las disposiciones sobre el control de la aplicación no sólo deberían ofrecer a los

⁷ Este es el caso del Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110) al que se hace referencia en el párrafo 5 *supra*.

⁸ Entre 1920 y 1996, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en total 39 convenios, 29 recomendaciones y un protocolo.

inspectores, tanto del Estado de abanderamiento como del Estado del puerto, soluciones eficaces en la práctica para garantizar la aplicación de las disposiciones normativas, también deberían estar redactadas de manera que se aumente su aplicabilidad. También habría que tener en cuenta la interacción entre las disposiciones del convenio refundido y las actividades conexas en virtud de otros instrumentos internacionales, tales como los de la OMI, sobre todo los relativos a la seguridad y la protección y las competencias profesionales. A este respecto, se da particular importancia a la coordinación de las inspecciones similares que se hayan de realizar en virtud del convenio refundido y de los convenios de la OMI.

13. Otra preocupación que suscita el establecimiento de un sistema eficaz de control de la aplicación es la redacción de las disposiciones relativas al propio control de la aplicación a fin de garantizar coherencia entre los sistemas nacionales de control de la aplicación, que es un requisito del convenio refundido, y los procedimientos de control de la OIT. Como se indica más arriba, en el convenio refundido se haría más hincapié en la necesidad de que cada Estado Miembro dé pruebas de que cumple las normas del convenio, y de que cuente con un sistema global de control de la calidad y de evaluación independiente. El objetivo de estos medios para garantizar que la aplicación no sólo es un hecho, sino que también es un hecho comprobable, sería que los órganos de control puedan seguir de manera óptima la aplicación por parte de los Miembros ratificantes y que los Miembros puedan evaluar en qué medida cuentan realmente con normas justas.
14. No se puede pretender que los objetivos mencionados en los párrafos anteriores puedan lograrse plenamente en el texto que se ha de adoptar en 2005. Esta es una de las razones por las que en el texto del convenio se pediría que el Consejo de Administración examine permanentemente el funcionamiento del convenio mediante la comisión que estaría facultada para adoptar enmiendas de las disposiciones detalladas (véase el párrafo 7 *supra*).
15. En efecto, la comisión mencionada podría desempeñar una función mucho más completa en el proceso de supervisión que la indicada más arriba. Sin embargo, esta cuestión debería definirse mediante consultas tripartitas celebradas principalmente en el marco del Consejo de Administración y no en el convenio propuesto. De hecho, la comisión podría utilizar no sólo de manera óptima el procedimiento de control de la OIT, también permitiría hacer un aporte valioso — al igual que el propio convenio — si perdura el espíritu de innovación que ha prevalecido hasta ahora por lo que respecta a las actividades de control. Esta contribución se basaría, entre otras cosas, en los conocimientos técnicos sobre cuestiones marítimas que tienen los miembros de la comisión, en su estrecho contacto con la realidad concreta y en la capacidad que daría el convenio de actuar con mayor rapidez ante los problemas que puedan surgir. El sistema de control y evaluación que se establecería a nivel nacional permitiría resolver la mayor parte de los problemas frecuentes de la aplicación. Entonces, la comisión podría concentrarse en identificar los principales problemas y en las maneras de resolverlos. A este respecto, podría examinarse en mayor medida la cuestión relativa a la comunicación de información pertinente de la comisión, por conducto del Consejo de Administración, a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

d) Estructura del convenio

16. Según lo previsto hasta el momento, la estructura y la redacción de la primera parte del convenio refundido sería la misma que la de los convenios internacionales del trabajo tradicionales: en los artículos se haría referencia a los principios y derechos básicos y a disposiciones aplicables al conjunto del convenio, tales como la entrada en vigor y los procedimientos de enmienda. Esta parte reflejaría fielmente la sustancia del Convenio núm. 147. La diferencia esencial es que las normas que se han de observar, por lo menos

por medio de la legislación sustancialmente equivalente, se establecerían en el propio convenio, en lugar de ser enumeradas en los anexos. Las partes restantes del convenio se ajustarían a la estructura de los convenios de la OMI, pero mantendrían una clara identidad propia de la OIT. El nivel siguiente del convenio (el segundo nivel, que sigue a los artículos mencionados) consistiría en «reglas» que establecen los principios básicos de los convenios del trabajo marítimo pertinentes. Los niveles tercero y cuarto consistirían en un «código» que brinda directrices y orientación sobre cómo habría que aplicar las reglas. Las directrices serían obligatorias en la parte A y servirían de asesoramiento en la parte B. Toda enmienda a los artículos o a las reglas tendría que ser aceptada de manera expresa mediante los procedimientos normales, como se explica más arriba. El procedimiento simplificado de enmienda se podría utilizar para enmendar el código, salvo que se indique lo contrario en el convenio.

17. Así, el objetivo que se busca es que el convenio refundido no sólo mantenga el contenido de los convenios y recomendaciones del trabajo marítimo vigentes, sino que también plasme, adapte y amplíe enfoques ya utilizados en otros instrumentos internacionales, sobre todo el Convenio núm. 147 de la OIT. En el último proyecto del convenio propuesto sólo se refleja de manera parcial la manera precisa en que se ha de llevar a cabo este objetivo. Bajo la dirección del Grupo de alto nivel, hasta el momento las discusiones se han concentrado en la estructura, el procedimiento simplificado de enmienda y el control de la aplicación; se han alcanzado importantes progresos en estos campos. Ahora se han iniciado discusiones sobre cómo reflejar el contenido de las propias normas del trabajo, y se procederá a una importante tarea de redacción para plasmar la recomendación del Grupo de que se presente un nuevo texto al Grupo de alto nivel en el próximo mes de julio.

Ginebra, 14 de febrero de 2003.

Anexo

Soluciones recomendadas por los armadores y la gente de mar para un convenio refundido sobre normas del trabajo marítimo

- 1) las disposiciones del cuerpo de normas internacionales sobre trabajo marítimo que estén suficientemente actualizadas deberían refundirse con carácter de urgencia y en la medida en que sea posible hacerlo;
- 2) sus puntos esenciales deberían incorporarse en un instrumento único coherente, que forme parte del cuerpo general de normas adoptado por la OIT y que se ajuste a otros instrumentos marítimos internacionales;
- 3) el instrumento refundido debería estar compuesto de un número de partes en las que se enumeren los principios clave de las normas internacionales marítimas sobre el trabajo marítimo;
- 4) esas partes deberían complementarse con anexos en los que figuren requisitos detallados para cada una de las partes;
- 5) debería preverse un procedimiento simplificado de enmienda para actualizar los anexos y garantizar así su pronta entrada en vigor;
- 6) el instrumento también debería incluir lo esencial de las recomendaciones y de otros textos no obligatorios;
- 7) el instrumento debería redactarse de tal forma que garantice la mayor aceptabilidad posible de los gobiernos, los armadores y la gente de mar comprometidos con los principios del trabajo decente, y
- 8) el instrumento debería incluir disposiciones que impongan a todos los Estados la responsabilidad de garantizar que se aplican condiciones de trabajo decente en todos los buques que estén bajo su jurisdicción o que caigan dentro de su competencia.