

O.I.T.

LA REUNIÓN TRIPARTITA SOBRE LOS PROBLEMAS SOCIALES Y DE TRABAJO PROVOCADOS POR LOS AJUSTES ESTRUCTURALES EN LA INDUSTRIA PORTUARIA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DEBATES: 1. Discusión general. 2. Reformas portuarias y relaciones de trabajo. 3. Empleo. 4. Condiciones de trabajo. 5. Formación.—III. CONCLUSIONES: 1. Generalidades. 2. Reformas portuarias. 3. Relaciones entre empleadores y trabajadores. 4. Empleo. 5. Condiciones de trabajo. 6. Formación. 7. Papel de la Organización Internacional del Trabajo. 8. Resolución. 9. Otros trabajos.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los días 20 a 24 de mayo de 1996, a lo largo de cinco sesiones, tuvo lugar en Ginebra, en los locales de la Oficina Internacional del Trabajo, la Reunión Tripartita sobre los Problemas sociales y de Trabajo provocados por los Ajustes Estructurales en la Industria Portuaria.

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo que, en el marco de unas medidas destinadas a preservar la situación financiera de la Oficina, había diferido esta reunión inicialmente prevista para diciembre de 1995, decidió, en su 264.^a sesión en noviembre de 1995, convocarla nuevamente y llevarla a cabo conforme al reglamento adoptado por el mismo en dicha sesión.

La Oficina efectuó la publicación de un informe, en francés, español e inglés, destinado a servir de apoyo a los debates de la reunión (1).

(1) Organisation Internationale du Travail, Programme des activités sectorielles, T.M.P.I./1996, Réunion tripartite sur les problèmes sociaux et de travail provoqués par

Participaron en la reunión 20 representantes gubernamentales empleadores y 20 representantes trabajadores de cada uno de los siguientes países: Argentina, Australia, Brasil, China, Egipto, Estados Unidos de América, Ghana, India, Kenia, Malasia, México, Países Bajos, Reino Unido y Tailandia. Participaron igualmente un representante del gobierno y otro de los empleadores de Nigeria, así como un representante del gobierno de Pakistán.

En calidad de observadores tomaron parte en la reunión: un representante de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, así como representantes de la Asociación Internacional de Puertos, la Asociación Internacional para la Coordinación de la Manipulación de Mercancías, la Confederación Internacional de Sindicatos Libres; la Confederación Mundial del Trabajo, la Federación Internacional de Obreros del Transporte, la Federación Sindical Mundial, y de la Organización Internacional de los Empleadores.

En la apertura el Director General Adjunto, M. MAIER, recordó el mandato de la Oficina en lo que concierne a los cambios en curso en el mundo del trabajo y del empleo de: nuevas formas de organización del trabajo y de las relaciones, tendencia a una mundialización de la economía y creación de los grupos económicos regionales. La O.I.T., señalaría, debe continuar promoviendo las ideas de justicia social y buscando medios democráticos para alcanzarla, velando especialmente por el respeto universal de los derechos humanos y de los derechos sindicales, de acuerdo con las convenciones fundamentales de la Organización y con los principios mantenidos en la Cumbre mundial para el desarrollo social (Copenhague, 1995).

La privatización, la desreglamentación, la demanda de servicios más eficaces y las transformaciones tecnológicas son algunos de los aspectos que inciden en la reevaluación de las políticas y estrategias portuarias. Algunos puertos se ven convertidos en centros de desarrollo industrial, jugando un papel catalizador en la creación de empleos, con todo que ello supone de necesidades de una mano de obra cualificada y de relaciones personales sanas.

II. DEBATES

1. Discusión general

En el informe redactado para la reunión fueron puestas de relieve

les ajustements structurels dans l'industrie portuaire, *Les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structures dans l'industrie portuaire*, Genève, 1996, 63 pp.

las tendencias económicas generales, tales como la desreglamentación, la comercialización y la privatización, las cuales se manifiestan cada vez más en la gestión de los puertos públicos. Las reformas recientes se han traducido, entre otros, según el informe, en despidos, una modificación del contenido de los empleos y una elevación de las exigencias profesionales, dando lugar, en algunos casos, a un aumento de los salarios, una mejora de los servicios sociales y un gran respeto de las normas en materia de seguridad y de sanidad. La convención (núm. 137) y la recomendación (núm. 145) sobre el trabajo en los puertos, 1973, han constituido el marco fundamental de las relaciones entre trabajadores y empleadores y de las consultas tripartidas en el proceso de reforma.

El portavoz del grupo de empleadores describió las circunstancias que, a su juicio, condujeron a la adopción, en 1973, de la convención núm. 137, recordando, asimismo, sus disposiciones principales. Aunque un cierto número de sus disposiciones hubiesen sido aceptadas, pocos países fueron los que ratificaron la convención. Convertidos los puertos en un eslabón de la cadena de transportes, los descargadores de puertos han perdido su especificidad. A su entender, la convención núm. 137 se ha convertido en obsoleta ante los cambios habidos en la filosofía de los transportes, así como ante los efectos de la mundialización, de la liberalización y de la comercialización, haciéndose, en consecuencia, necesario un reexamen de todos los trabajos ligados a los transportes. Admitiendo el informe de la O.I.T. como una base para la discusión, no dejó de deplorar, no obstante, la ausencia de elementos en lo que respecta a las perspectivas de futuro y a las consecuencias sobre las condiciones de trabajo de los descargadores de los puertos.

Por parte del portavoz del grupo de los trabajadores indicó que las reformas portuarias, originadas por los programas de ajuste estructural, la evolución de los modos de comercio y de transporte y las innovaciones tecnológicas, deben tener en cuenta simultáneamente los intereses de las personas que trabajan en los servicios portuarios y de las sociedades y organismos que utilizan estos servicios, haciéndose necesario comprometerse en un proceso de planificación y de tomas de decisión conjuntas, en la línea de la convención núm. 137 y de la recomendación núm. 145. Según señaló, los trabajadores han podido constatar cómo las reformas portuarias han tenido un efecto negativo en el nivel de efectivos y cómo el aumento de la flexibilidad ha sido perjudicial para la salud, la seguridad y la estabilidad en el empleo. Cuando resulte inevitable el desplazamiento de los trabajadores, deberían ser adoptadas medidas de reciclaje y de relocalización, debiendo asimismo los trabajadores despedidos ser contratados con prioridad en los supuestos de nuevos puestos de trabajo.

2. Reformas portuarias y relaciones de trabajo

El portavoz del grupo de los trabajadores indicó que el reconocimiento de los sindicatos, el pleno respeto de la libertad sindical y el derecho absoluto de negociación colectiva condicionan todo programa de ajuste estructural. Subrayó que es importante que los interlocutores sociales negocien y debatan entre ellos, siendo necesario disponer de un dispositivo apropiado para instaurar la confianza y tratar las reclamaciones conforme a la recomendación (núm. 130) sobre el examen de las reclamaciones, 1967. Para que la reorganización del sector portuario pueda producirse con éxito, inexcusablemente habría que preservar los intereses de los trabajadores.

Citando los resultados del Seminario tripartido sobre los efectos sociales y laborales del ajuste estructural en la industria portuaria de países seleccionados de Asia y Pacífico (2), celebrado en 1995, en Tailandia, el portavoz del grupo de los empleadores advirtió que, para asegurar el buen desarrollo de la reestructuración de los puertos, era necesario que las reformas formasen parte de una política de transportes y que fuesen aplicadas en el marco de un desarrollo económico y social favorecedor de una competencia sana. Los gobiernos deben buscar el establecimiento de las condiciones económicas que respondan a las necesidades del desarrollo y la creación de un marco jurídico en el cual los interlocutores sociales puedan actuar, no siendo preciso que ellos intervengan en las negociaciones entre los empleadores y los trabajadores.

A su vez, el portavoz del grupo de los trabajadores hizo la observación de que el citado seminario no se había ocupado más que de un grupo de países seleccionados, no siendo los resultados aplicables necesariamente en todas partes. Señaló que el proceso de reforma no servía siempre a los intereses de los trabajadores, citando ejemplos de Europa al respecto. La llamada competencia sana no mejora siempre ni la salud ni la situación económica de los trabajadores, sino que más bien, la mayoría de las veces, vendría a perjudicarlas. La flexibilidad es con frecuencia sinónimo de un alargamiento de la duración del trabajo y del empleo ocasional o a corto término. Defendería, asimismo, firmemente el papel desempeñado por los gobiernos en la adopción y aplicación de la legislación social, particularmente en lo referente a la seguridad y a la salud.

(2) MARTÍNEZ PUÑAL, A.: «Efectos sociales y laborales del ajuste estructural en la industria portuaria de países seleccionados de Asia y Pacífico», *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XIII, 1996, pp. 569-576.

3. Empleo

El portavoz del grupo de los empleadores dijo que la privatización no entraña automáticamente reducción de efectivos. Los sobreefectivos serían debidos a una gestión ineficaz, a la no aplicación del artículo 4 de la convención núm. 137, a la modernización de la manipulación, entre otras causas. Habiendo sido transferidas al sector privado las responsabilidades del Estado, las reglas a aplicar vendrían dadas por la economía de mercado. Asuntos tales como la dotación en efectivos, la formación de la reconversión o los sistemas de prevención de las jubilaciones no son específicos del sector portuario, sino comunes a todas las ramas de la industria.

Por parte de los trabajadores, su portavoz afirmó que la privatización entraña pérdidas de empleos, ora directamente debido a la reducción de los efectivos ora a la sustitución de los trabajadores por personas menos remuneradas, habiéndose deteriorado, asimismo, las condiciones de trabajo en muchas ocasiones. Para que la reforma tuviese duración, las políticas nacionales, con el apoyo de todas las partes implicadas, deberían estimular el empleo regular de los trabajadores matriculados permanentes, debiendo ser asegurado un cierto nivel de protección financiera a los trabajadores portuarios desplazados, afiliándolos a una aseguradora de paro y beneficiándolos de un sistema de seguridad social y de indemnizaciones en caso de despido. Deberían ser contempladas, asimismo, políticas de empleo activas, de reconversión, de reafectación y de contratación prioritaria de los trabajadores despedidos. Los empleadores deberían tener, advertía el portavoz, una licencia y estar registrados para poder llevar a cabo actividades portuarias en las condiciones negociadas a nivel nacional.

El portavoz del grupo de los empleadores expuso de nuevo las principales posiciones del grupo en lo que concierne a la necesidad de emprender ajustes estructurales, habida cuenta de las ventajas de las reformas. La noción de empleo permanente no podía ser garantizada, como podía desprenderse de la convención (núm. 158) sobre el despido, 1983. La convención (núm. 137), que resultó ser muy controvertida al igual que la recomendación núm. 145, para el portavoz resultaría obsoleta por no responder ya a las necesidades modernas de la industria portuaria. Echó de menos que el grupo de los trabajadores no hubiese expresado su punto de vista sobre el futuro del sector.

Varios miembros del grupo de los trabajadores, a la vez que su portavoz, reafirmaron con vigor la pertinencia de los instrumentos de la O.I.T. referentes a los trabajadores portuarios, subrayando, asimismo, que en el curso de los últimos veinte años en numerosos países se había producido un retroceso total en las relaciones profesionales en la in-

dustria portuaria, con unos pretendidos retiros voluntarios que frecuentemente son involuntarios y con un recurso frecuente a una mano de obra ocasional que aumenta de forma alarmante. Los trabajadores sienten la necesidad de una protección por normas internacionales, particularmente en los países en desarrollo. Tales eran los efectos sobre el empleo del ajuste estructural.

4. Condiciones de trabajo

El portavoz del grupo de los empleadores afirmó que era difícil rendir cuenta colectivamente de cómo las condiciones de trabajo han sido modificadas en el mundo entero con motivo de la adopción de medidas de ajuste estructural, habida cuenta de la distinta situación según los países. Advierte que el informe de la O.I.T. se había hecho eco de una mejora general de las condiciones de trabajo, debido al hecho de las reformas, no estando las condiciones de trabajo ligadas únicamente al proceso de ajuste estructural, sino igualmente a las circunstancias de otras ramas de la industria. Existe necesidad de trabajadores cualificados compartiendo los objetivos de la empresa. Un diálogo continuado sería el mejor medio de promover la eficacia y la competitividad, preservando la seguridad de los trabajadores.

El portavoz del grupo de los trabajadores, con el apoyo de otros miembros y observadores trabajadores, hizo referencia a un estudio efectuado por la Federación Internacional de los Obreros del Transporte, en el cual se destaca que, en numerosos puertos, las condiciones de trabajo se han visto degradadas a continuación de la toma de medidas de ajuste estructural, mencionando, por ejemplo, el descenso de los salarios de los trabajadores contratados como refuerzos, los horarios de trabajo prolongados y no programados establecidos según los horarios apremiantes de los buques, los períodos de descanso regulares, el recurso excesivo a los «segundos grupos», la pérdida de los servicios sociales, la baja de las indemnizaciones por despido, el deterioro en las condiciones de seguridad y de salud y la fatiga.

5. Formación

Por parte del portavoz de los trabajadores se afirmó que la formación era un derecho fundamental del hombre que beneficia no sólo a los trabajadores, sino igualmente a la sociedad en general. Más que dirigida exclusivamente a las tareas específicas efectuadas en las diferentes empresas, la formación de base debería preparar individuos po-

livalentes capaces de adaptarse a un amplio conjunto de actividades conexas, debiendo ser dispensada la formación profesional sin gastos para el empleado, incluyendo ésta una formación de base para todos los empleados que debería ser seguida de una formación propia en cada empresa. Los centros de formación regionales habrán de ser coordinados, debiendo la O.I.T., allí donde no existan, aportar su concurso a la creación de nuevos centros de formación. Los representantes de los trabajadores deberían participar en la concepción y en la supervisión de los programas de formación.

Asimismo, el portavoz del grupo de los empleadores declaró que los empleadores reconocen y juzgan justificadas las necesidades en materia de formación y de reconversión, estimando que los asuntos de seguridad y de salud en el trabajo son un elemento esencialmente importante y que los trabajadores deben ser consultados. Las necesidades y las concepciones, proseguiría, en materia de formación varían considerablemente de los países en desarrollo a los países desarrollados, pero igualmente en el seno de los países desarrollados en función de la organización y de las actividades de cada puerto. Los empleadores estimaban que, en los países en desarrollo, los poderes públicos deberían asumir un papel mucho más vasto y una responsabilidad mucho más grande en el suministro de financiación e instalaciones. Habría que determinar, caso por caso, si la formación debe ser concebida al nivel del puerto o al nivel de la empresa o incluso al nivel del transporte, debiendo estar dirigida al logro de objetivos particulares y de una mayor eficacia de las actividades.

6. Papel de la Organización Internacional del Trabajo

El portavoz del grupo de los empleadores presentó observaciones sobre el papel futuro de la O.I.T., en lo que se refiere a la cuestión del ajuste estructural de los puertos. A su juicio, los próximos informes de la O.I.T. deberían guardar un mayor equilibrio e incluir las opiniones de los empleadores. En segundo lugar, la O.I.T. debería jugar un papel motor, sosteniendo los proyectos de cooperación técnica destinados a la realización de los ajustes estructurales. En tercer lugar, la O.I.T. debería, en caso de necesidad, elaborar directivas para la formación de los trabajadores portuarios afectados por el ajuste estructural.

Por su parte, el grupo de los trabajadores suscitó tres puntos. En primer lugar que la O.I.T. debería promover la ratificación y la utilización de la convención núm. 137 y de la recomendación núm. 145, instrumentos que contribuyen a atenuar los efectos negativos del ajuste estructural. En segundo lugar, debería promover las conclusiones de la presente reu-

nión en el marco de talleres tripartitos nacionales y de programas de formación, contribuyendo, asimismo, a la elaboración de una legislación del trabajo y de prescripciones en materia de formación, así como a la consecución de la puesta en práctica del Programa de formación de los trabajadores portuarios. En tercer lugar, la O.I.T. debería proporcionar servicios consultivos regionales relativos al ajuste estructural y preparar un glosario de la terminología del sector portuario, al objeto de asegurar una buena comunicación y un tratamiento coherente de la cuestión.

Un observador de la Asociación Internacional para la Coordinación de la Manipulación de Mercancías, afirmó que la O.I.T. puede jugar un papel útil al mismo tiempo en los campos jurídico y práctico. En cuanto al ámbito jurídico, él propuso multiplicar los esfuerzos para promover la convención (núm. 152) sobre la seguridad de la higiene en las manipulaciones portuarias, 1979. En cuanto a las mejoras prácticas señaló que dos publicaciones de la O.I.T., la *Guía* y la *Colección de directivas prácticas sobre la seguridad y la higiene en las manipulaciones portuarias*, podrían ser reagrupadas y puestas al día.

III. CONCLUSIONES (3)

1. Generalidades

El refuerzo de la participación del sector privado y la integración de los sistemas de transporte en un sector de transportes cada vez más competitivo y sometido a la mundialización engendraron modificaciones profundas y continuas de la actividad portuaria. Los cambios consistieron, especialmente, en poner en práctica técnicas de manipulación de las cargas con una fuerte presencia de capital.

El diálogo entre las partes implicadas en la industria portuaria es un elemento indispensable para anticiparse y enfrentarse eficazmente a los futuros cambios que se produzcan en el sector.

2. Reformas portuarias

La reforma de los puertos se desarrolla de forma diferente según las circunstancias de partida, de manera que no existen reglas de aplicación universal en materia de reestructuración. La reorganización de los puertos debería ser llevada a cabo de forma transparente en el marco de una política global de transportes y de una política portuaria nacio-

(3) Las conclusiones fueron adoptadas por unanimidad el 24 de mayo de 1996.

nal, en la que indefectiblemente habrán de ser tenidas en cuenta las incidencias sobre los trabajadores portuarios y sobre los usuarios.

Deberá ser buscada la cooperación entre las partes, así como el respeto de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva, de acuerdo con las leyes y usos nacionales que sean compatibles con las normas internacionales del trabajo.

3. Relaciones entre empleadores y trabajadores

La instauración de unas buenas relaciones entre empleadores y empleados, fundadas en la confianza mutua, resulta importante para conciliar y promover los intereses del sector y para permitir mejorar la productividad. En el marco establecido por el gobierno, los empleadores y los representantes de los trabajadores deberían instaurar y perseguir un clima de diálogo, a fin de poder superar las divergencias sociales y económicas que se vayan presentando en cada momento.

Sobre la base de este diálogo debería ser adoptado un conjunto de líneas de actuación a fin de paralizar, por una parte, la degradación global de las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios y, por la otra, de superar los niveles de eficacia portuaria existentes.

4. Empleo

Los programas de ajuste estructural de la industria portuaria condujeron a reducciones de los efectivos. Sin embargo, gracias al crecimiento de la productividad, la seguridad del empleo de los trabajadores portuarios se vio mejorada.

Los empleadores y los representantes de los trabajadores deberían tomar en consideración la legislación nacional, las normas internacionales del trabajo y las convenciones colectivas pertinentes para llegar a un acuerdo sobre la línea de acción a poner en práctica.

Las políticas y las prácticas en materia de empleo deberían ser definidas con precisión al objeto de la aprobación de disposiciones adaptadas a las necesidades de los trabajadores portuarios que tengan que cambiar el perfil de su cualificación, mudar de empleo o dejar el sector.

5. Condiciones de trabajo

La concepción y la introducción de nuevos métodos de trabajo deberían ser discutidas por los empleadores y los representantes de

los trabajadores a fin de atenuar los eventuales efectos negativos, particularmente los que se derivan de una mayor flexibilidad en el trabajo.

La importancia de las normas de seguridad y de salud es tal que los poderes públicos deberían velar por la aplicación de la reglamentación referente a tales ámbitos.

Los empleadores y los representantes de los trabajadores deberían velar porque la agilidad exigida en la organización del trabajo y los métodos de trabajo sean efectivos, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales, con el ánimo de preservar los derechos de los trabajadores.

6. Formación

Se hizo patente la necesidad de una buena formación a todos los niveles, particularmente en un momento de cambios en el sector. Los centros portuarios deberían dispensar una formación profesional gratuita a los trabajadores.

Los poderes públicos, en consulta con los empleadores y los representantes de los trabajadores, deberían facilitar la elaboración de normas de formación apropiadas que habrían de ser controladas.

Llegado el caso, deberían formarse comités paritarios de formación encargados de la elaboración de normas y del contenido y desarrollo de los programas de formación a dispensar, así como de la presencia de las infraestructuras necesarias a tal efecto.

7. Papel de la O.I.T.

La O.I.T., en el marco de sus actividades concernientes a los problemas presentados por el ajuste estructural en el sector portuario, debería: *a)* continuar promoviendo la ratificación y la aplicación de las normas internacionales del trabajo al respecto; *b)* proporcionar servicios consultivos técnicos a los puertos, examinando especialmente aquellos asuntos de su competencia que tengan repercusión sobre el funcionamiento de los puertos; *c)* aportar la cooperación técnica debida; *d)* establecer un glosario de terminología para favorecer una visión coherente de los problemas relacionados con los puertos; *e)* ayudar, previa petición, a determinar las necesidades de formación en el sector de los transportes y a poner en práctica los programas de formación.

La O.I.T. debería velar porque en los próximos informes sobre el

sector portuario incorporen los puntos de vista de los empleadores y de los representantes de los trabajadores.

Asimismo, se señaló que los resultados de la reunión deberían ser difundidos en el marco de talleres tripartitos.

8. Resolución

El grupo de trabajo que había sido encargado de redactar las conclusiones, recibió para su examen tres proyectos de resolución, de los cuales dos habían sido presentados por el grupo de trabajadores y uno por el grupo de empleadores.

Los textos fueron enmendados por el grupo de trabajo al objeto de conseguir un asentimiento unánime. Previa la proposición de un miembro gubernamental, el grupo de trabajo fusionó los tres proyectos de resolución en uno.

La reunión adoptó por unanimidad el proyecto de resolución tal como le fue sometido por el grupo de trabajo, dando lugar a la aprobación, el 24 de mayo de 1996, de la Resolución concerniente a las actividades futuras de la O.I.T. en el campo de la industria portuaria (4).

En la citada resolución, se invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a: 1) solicitar a la Oficina que elabore un informe a continuación de un estudio de las dificultades con que se encuentran los Estados miembros para ratificar y aplicar la convención (núm. 137) y la recomendación (núm. 145) sobre el trabajo en los puertos, 1973, tomando las medidas necesarias al respecto; 2) organizar, tan pronto como sea posible, una reunión tripartita sobre los cambios pasados y futuros en la industria portuaria y sobre la incidencia de estos cambios, particularmente en lo que concierne a los trabajadores ocupados en los lugares de manipulación; 3) pedir al Director General que emprenda la ejecución a nivel mundial del Programa de formación de los trabajadores portuarios de la O.I.T. y que lo desarrolle con vistas a aplicarlo a otros modos de transporte constitutivos del sistema de transporte intermodal, y, asimismo, que realice un estudio sobre las incidencias socio-económicas de la mundialización de los transportes para los trabajadores de la industria portuaria.

(4) Organisation Internationale du Travail, Programme des activités sectorielles. *Note sur les travaux. Réunion tripartite sur les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire*, T.M.P.I./1996/10, Bureau International du Travail, Genève, 20-24 mai 1996. La resolución puede ser consultada en la p. 24.

9. Otros trabajos

Durante la Reunión fueron llevadas a cabo varias Discusiones de grupo, en las cuales fueron objeto de debate diversos temas como la seguridad y la salud en el trabajo en la industria portuaria, el Programa de formación de los trabajadores portuarios de la O.I.T. y, finalmente, las reformas llevadas a cabo en el puerto de Auckland. Por razones de espacio no nos ocuparemos del desarrollo de dichos debates (5).

ANTONIO MARTÍNEZ PUÑAL
Universidade de Santiago de Compostela

(5) *Ibíd.*, pp. 25-32.