

LA POSICION DE LA OIT ANTE EL SECTOR PESQUERO

Mr Appave - ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

LA FUNCION DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES Y DE LA OTI

La función de la OIT, tanto en lo que se refiere a los pescadores en general como respecto de problemas específicos relativos a las condiciones de trabajo y de seguridad de los pescadores, se examinaba ya con cierto detalle en el documento de trabajo que presenté al primer Simposio en Rimouski. Por esta razón, trataré de limitarme ahora a considerar la función de los interlocutores sociales representados en la OIT respecto de las condiciones de seguridad y de salud en los buques pesqueros. Sin embargo, quisiera en primer lugar referirme a las actividades recientes de la OIT en relación con los cuatro temas principales de este Simposio.

Estos temas guardan una relación tan estrecha entre ellos que será difícil considerarlos por separado. Por ejemplo, la introducción de una tecnología nueva precisa formación, no sólo por razones de eficiencia, sino también de seguridad, puesto que la misma puede a la vez mejorar las condiciones de seguridad y crear nuevos riesgos. Por otra parte, algunos de los sistemas actuales de remuneración pueden ser disuasivos para la utilización de una nueva tecnología y fomentar métodos y prácticas indebidas de seguridad.

Los cuatro temas, a saber, *accidentes del trabajo, nuevas tecnologías, sistemas de remuneración y formación*, también se examinaron en la última reunión de la Comisión de la OIT sobre las condiciones de trabajo en la industria pesquera en 1988. Esta Comisión está compuesta de representantes de los gobiernos, los armadores y los pescadores. Permítaseme comunicarles algunos de los elementos importantes del informe que la Oficina sometió a la Comisión, así como algunas de las conclusiones de esta última.

SISTEMAS DE REMUNERACION E INGRESOS

El informe de la Oficina señaló a la atención de la Comisión las consecuencias del sistema de participación. Los pescadores tienden a explotar sus buques con el menor número posible de tripulantes y a trabajar jornadas muy largas. Por esta razón, los pescadores se exponen a veces a riesgos que pueden parecer inaceptables para aumentar lo más posible sus ingresos.

Sin embargo, en sus conclusiones relativas a los sistemas de remuneración e ingresos, la Comisión consideró que "lo más conveniente es dejar que las modalidades de fijación de

los salarios y los sistemas de remuneración de los pescadores se convengan en negociaciones entre los propietarios de buques pesqueros y los pescadores y sus organizaciones". En una resolución sobre las horas de trabajo y la dotación, la Comisión también reconoció "la relación existente entre las horas de trabajo y la dotación y la seguridad en el mar y que los períodos de descanso de los pescadores son importantes para mejorar el nivel de seguridad de la industria". Expresó el deseo de que la OIT continuara estudiando la posibilidad de adoptar normas internacionales sobre las horas de trabajo y la dotación. Instó finalmente a los gobiernos y a los interlocutores sociales a que continuaran su esfuerzo por mejorar las condiciones de trabajo de los pescadores, en especial en lo referente a las horas de trabajo y la dotación.

En otras palabras, los representantes de la industria pesquera estimaron que podían regular por cuenta suya las cuestiones relativas a los sistemas de salarios e ingresos, pero que sería conveniente que la legislación reglamente las horas de trabajo y la dotación.

ADAPTACION PROFESIONAL A LOS CAMBIOS TECNICOS EN LA INDUSTRIA PESQUERA

Al examinar este tema, la Comisión sobre las condiciones de trabajo en la industria pesquera pidió que se adoptaran todas las medidas posibles para modernizar las operaciones de pesca mediante la aplicación de nuevas técnicas y tecnologías con el fin de promover la prosperidad de la industria pesquera y de mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los pescadores. Según la Comisión, cuando se adopten nuevas tecnologías se deberían tener en cuenta, entre otros factores, las necesidades de formación de los pescadores y la cooperación técnica entre países desarrollados y en vías de desarrollo y entre los propios países en desarrollo.

La Comisión estimó que una de las medidas de apoyo gubernamental podría ser la aplicación de regímenes de financiación para la renovación y el reajuste estructural de las flotas pesqueras y que, en este apoyo, se deberían tener en cuenta los aspectos técnicos y económicos de las pesquerías, así como las condiciones de vida, la salud, la educación y la formación de los pescadores. Consideró que las nuevas tecnologías son indispensables para la supervivencia de la industria pesquera pero que su adopción, especialmente cuando influyen en las condiciones de empleo, precisa ofrecer previamente, a los pescadores, amplios medios de información y de formación.

Todas las partes interesadas deberían tratar de reducir en lo posible las terminaciones de empleo, sin perjuicio del funcionamiento eficaz de la industria, y aliviar los efectos adversos de las terminaciones de empleo por razones tecnológicas. En estos casos, deberían realizarse esfuerzos encaminados a reunir fondos para formar y readaptar a los trabajadores en otras ocupaciones y ayudarles a encontrar nuevos empleos.

La Comisión formuló directrices concretas sobre la naturaleza de las medidas que deberían acompañar la adopción de una nueva tecnología:

Los planes de formación de los pescadores deberían basarse en necesidades claramente definidas y en evaluaciones realistas de la tecnología actual y de la disponibilidad de mano de obra instruida o experta. Para ello, los gobiernos deberían determinar qué planes podrían emprenderse utilizando recursos locales y qué planes podrían necesitar de expertos regionales y extrarregionales. Debería procederse conjuntamente a la formación y a la introducción de nueva tecnología con ayuda financiera de los gobiernos y/o mediante la cooperación técnica internacional. Se debería incluir la formación para nuevas tareas y métodos de trabajo a bordo, así como en materia de gestión y de reducción de pérdidas de pescado capturado.

Deberían crearse y aplicarse métodos mejorados para la formación de pescadores en nuevas tecnologías. Podrían utilizarse para este fin equipos especiales de formación y materiales sencillos adaptables a las necesidades de personas analfabetas o semianalfabetas. Para la formación en centros docentes o en el empleo de pescadores industriales y artesanales debería recurrirse, en particular, a medios audiovisuales y a servicios de divulgación.

Debería prestarse atención al personal de formación y de divulgación y a los especialistas de formación, así como al diseño y al seguimiento de los programas de formación en el empleo destinados a las comunidades pesqueras.

También debería prestarse atención a la formación de pescadores locales en materia de gestión básica de recursos, protección ambiental, funcionamiento y dirección de organizaciones de pescadores, gestión pesquera y actividades relacionadas con el bienestar social y el desarrollo de la comunidad.

Debería promoverse la transferencia de tecnología mediante proyectos piloto y ayuda para crear la infraestructura necesaria, así como mediante la mejora y la comercialización de los productos de la pesca.

Debería facilitarse a los pescadores y a los propietarios de embarcaciones información y educación que contribuyan a prepararles para la modernización de la industria pesquera.

Debería estimularse la colaboración de los pescadores para asegurar una buena adaptación a la aplicación de nuevas tecnologías y métodos de trabajo a la pesca. Las organizaciones de pescadores pueden servir útilmente como cauces de participación en esta esfera.

La pesca marítima puede ser una ocupación peligrosa, por lo que la seguridad es un factor importante. Debería estimularse la formación adecuada de los pescadores en el uso de equipos de seguridad a bordo y de las artes de pesca, así

como en métodos y prácticas de trabajo y condiciones de seguridad, en tanto que medio primordial de reducir los accidentes de los buques y las lesiones y pérdidas de vidas entre los pescadores. Debería estimularse el fortalecimiento de las reglamentaciones nacionales en materia de titulación de pescadores y de inspección de la seguridad en los buques, y alentarse la creación de comités de seguridad pesquera al nivel nacional adecuado. Las condiciones de vida y de trabajo a bordo deberían ser tratadas por organismos apropiados a nivel nacional.

NECESIDADES SOCIALES Y ECONÓMICAS DE LOS PESCADORES EN PEQUEÑA ESCALA Y DE LAS COMUNIDADES PESQUERAS RURALES

La mayor parte de los pescadores del mundo son pescadores muy modestos que viven y trabajan en países en desarrollo en condiciones muy precarias. Tras haber examinado la naturaleza de sus problemas, la Comisión adoptó una serie de conclusiones sobre el particular. Algunas de ellas están relacionadas con los temas examinados en el presente Simposio.

La Comisión estimó que una de las necesidades principales en esta esfera era mejorar la educación básica y el grado de alfabetización. Consideró que la enseñanza gratuita y la formación a cargo de servicios de divulgación eran esenciales para el desarrollo de la pesca en pequeña escala. El objetivo a largo plazo de los gobiernos debería consistir en alcanzar la autosuficiencia nacional mediante la mejora del nivel de calificación que precisa la industria, incluida la manipulación, el tratamiento y la comercialización del pescado.

A este respecto, la Comisión señaló la necesidad de cooperación técnica entre países en desarrollo. La adopción de la nueva tecnología, que debería resultar especialmente provechosa para los países en desarrollo, tendría que realizarse con precaución para prevenir una sobreexplotación y una disminución de los recursos que por último menoscabarían los niveles de vida de los pescadores.

SEGURIDAD A BORDO DE LOS BUQUES DE PESCA: FUNCION DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Es interesante considerar las opiniones expresadas por la Comisión Económica y Social de las Comunidades Europeas sobre la seguridad y la salud en el trabajo de los pescadores (SOC/235 SAFETY AND HEALTH ON BOARD FISHING VESSELS). Las estadísticas de los Estados marítimos de la CEE muestran que la pesca es la más peligrosa de todas las principales ramas de actividad económica y que en ella se registran diez veces más accidentes mortales que en los demás sectores con alto coeficiente de riesgo, como las minas, la construcción y la agricultura. Los accidentes son más frecuentes en los buques pequeños que en los grandes.

A pesar de esta situación, se observa a menudo que las autoridades tienden a vincular el campo de aplicación de los reglamentos a la explotación de los buques grandes, en lugar de los más pequeños que forman la parte más importante de la flota pesquera mundial.

Por ejemplo, los gobiernos se han resistido a ratificar el Convenio de Torremolinos de la OMI. El principal obstáculo en este caso es que sus disposiciones abarcan a buques relativamente pequeños. Muchos países consideran que el límite mínimo de tonelaje es demasiado bajo, aunque los buques pequeños estén más expuestos a los accidentes que los otros.

Por esta razón, La Comisión Económica y Social incitó a los países a ratificar y aplicar varios convenios, recomendaciones y directivas de la OIT y de la OMI que establecen obligaciones concretas para los empleadores y los trabajadores en cuanto a la solución de cuestiones como la duración exorbitante de las jornadas de trabajo.

Naturalmente, la responsabilidad principal en materia de seguridad debería incumbir a los principales interesados, a saber, los pescadores. Sin embargo, cuando las personas expuestas al riesgo no pueden o no quieren garantizar la seguridad de su lugar de trabajo, las autoridades competentes deberían encargarse del problema. La industria tendría que establecer procedimientos adecuados para garantizar la seguridad en los lugares de trabajo mediante la adopción de disposiciones relativas, por ejemplo, a la inspección de los buques, las reuniones y programas de formación sobre seguridad a bordo, así como la investigación de los accidentes y la notificación de los mismos. Tendrían que establecerse procedimientos y prácticas adecuados en la legislación, en especial cuando no es posible conseguir su aplicación sobre una base voluntaria.

Una de las atribuciones importantes de la OIT es incitar a todos los interlocutores sociales a ejecutar políticas que se ajusten al contenido y espíritu de los instrumentos internacionales de la Organización.

El Convenio (núm. 155) y la Recomendación (núm. 164) sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981, son instrumentos básicos en esta esfera. Con arreglo a las disposiciones del Convenio, los Estados ratificantes pueden excluir a la industria pesquera de su campo de aplicación, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas. Pese a ello, los buques de pesca son lugares de trabajo en que deberían aplicarse los mismos principios en materia de seguridad y salud y en que las normas deberían ser más estrictas en razón de los mayores riesgos existentes. Por esta razón, una aplicación más amplia de los principios formulados en estos instrumentos sería benéfica para la industria pesquera.

El Convenio dispone que todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio

ambiente de trabajo. Esta política tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo (artículo 4). También dispone que esta política debería precisar las funciones y responsabilidades respectivas de las autoridades públicas, los empleadores y los trabajadores (artículo 6).

Incumbe a los gobiernos ratificantes velar por el cumplimiento de esta obligación. El control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la seguridad y la salud debería estar asegurado por un servicio de inspección. Conveniría ofrecer orientaciones a los empleadores y a los trabajadores con objeto de ayudarles a cumplir con sus obligaciones legales. El Convenio también define con cierto detalle las obligaciones de la autoridad competente en cuanto al diseño apropiado del lugar de trabajo, la seguridad del equipo, la seguridad de los métodos de trabajo, la prevención de los accidentes y la notificación y la investigación de los mismos.

La Recomendación formula directivas más precisas aún en esta esfera.

Sin embargo, no son suficientes las leyes, los reglamentos o servicios de inspección excelentes, prestados por la autoridad nacional competente.

La seguridad y el logro de buenas condiciones de trabajo son cuestiones que competen a los empleadores y los trabajadores. Los empleadores y el personal de alta dirección deberían considerar que la seguridad y la garantía de buenas condiciones de trabajo son parte integral de los planes generales de la empresa como, por ejemplo, los de control de la calidad. El fomento de la seguridad en el trabajo es un componente esencial de una dirección eficaz y las buenas

condiciones de trabajo son un requisito previo fundamental para un medio de trabajo productivo.

De la misma manera que se atribuye una responsabilidad general respecto de la producción o la investigación a un miembro del consejo de dirección, un mando superior también ha de asumir una responsabilidad general en materia de seguridad y salud. Deberían formularse objetivos claros de política a este nivel superior y luego aplicarlos a otros niveles, atribuyéndose obligaciones claramente definidas a cada miembro del personal de dirección y empleado. En particular, personal de supervisión adecuadamente calificado es esencial para una aplicación eficaz de las medidas de seguridad y salud. Este hecho se reconoce ya en la industria pesquera, tanto en sus programas de formación como en las políticas empresariales. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores deberían orientarse con arreglo a la Recomendación sobre la formación profesional de pescadores, 1966 (núm. 126) y el Documento que ha de servir de guía para la



formación y titulación de los pescadores (FAO, OIT, OMI, 1988).

La actitud de los trabajadores respecto de la seguridad y de la prevención de los accidentes varía considerablemente y depende de muchos factores, como el medio social y religioso en que viven, su personalidad y circunstancias locales. No suelen liderar la prevención de los accidentes. Por ello, una política positiva no puede consistir en confiar fundamentalmente en un comportamiento naturalmente responsable de los mismos. Incluso en las industrias técnicamente adelantadas en que los trabajadores son instruidos y han alcanzado un nivel de vida elevado, se precisan esfuerzos considerables por promover la seguridad entre ellos. Los trabajadores suelen interesarse más por cuestiones como los salarios, las vacaciones, las horas de trabajo y otras prestaciones sociales. Están acostumbrados a su medio ambiente de trabajo, es decir, subestiman los riesgos a los que están expuestos y tienen un falso sentimiento de seguridad. Algunos de ellos incluso consideran el riesgo de accidente o de muerte como una cuestión de suerte.

Sin embargo, es difícil comprender la falta de medidas de seguridad en una industria en la que el medio ambiente de trabajo es tan peligroso. El Consejo Nacional de la Investigación, de los Estados Unidos, en su proyecto de programa nacional sobre la seguridad en los buques de pesca (1991), pone de relieve la duración excesiva y no reglamentada de las jornadas de trabajo, la falta de certificados y de reconocimientos médicos obligatorios, la falta de inspección en los buques tanto nuevos como viejos, los peligros de las operaciones de carga en el mar, la falta de organizaciones de trabajadores, la insuficiencia de las prestaciones sociales, la naturaleza de la remuneración y la falta de negociación colectiva. Llega a la conclusión de que ciertos elementos de las condiciones de trabajo permiten mejorar la seguridad.

Es posible que los pescadores de los países en desarrollo, salvo los que trabajan en pesquerías tradicionales, no tengan conciencia de la magnitud de los riesgos a los que están expuestos en su trabajo. Como se trata a menudo de trabajadores analfabetos, contratados por períodos de corta duración, no siempre prestan una atención suficiente a la prevención de los accidentes.

Por consiguiente, corresponde claramente a los propietarios de buques de pesca y a los sindicatos promover la seguridad en los buques pesqueros. Pueden negociar la inclusión de disposiciones sobre seguridad en los convenios colectivos. Pueden velar por que las condiciones de trabajo no permitan prácticas peligrosas de trabajo. También pueden, junto con la dirección, participar en las actividades de comisiones de seguridad y en otros esfuerzos de promoción de la seguridad.

CONCLUSIONES

En el presente Simposio, la seguridad a bordo de los buques pesqueros se vincula con las condiciones de trabajo. No se trata solamente de una coincidencia, puesto que las tasas de accidente reflejan a menudo la calidad del medio ambiente de trabajo. Se precisa un enfoque tripartito para subsanar las condiciones deficientes de trabajo, las malas condiciones de seguridad y los accidentes a bordo de los buques pesqueros. Corresponden a cada uno de los interlocutores sociales atribuciones específicas, pero es necesario un enfoque mancomunado para resolver algunos de los problemas antes mencionados.

En la medida de lo posible, muchas de las cuestiones relativas a las condiciones de trabajo deberían resolverse por vía de negociación colectiva. Sin embargo, ello plantea ciertas dificultades, como por ejemplo, la falta de distinción entre empleadores y trabajadores (pescadores por cuenta propia), o cuando uno de los interlocutores sociales o los dos carecen de la voluntad o la capacidad de actuar por el peso de las tradiciones de esta rama de actividad o por otras razones y, en estos casos, el Estado debería legislar en interés de todos.

Sería útil, tanto para los propietarios de buques pesqueros como para los pescadores, que los interlocutores sociales consideren algunas de las prácticas actuales respecto de cuestiones como sistemas de remuneración, horas de trabajo, dotación, así como otros aspectos de las condiciones de trabajo de los pescadores, con el fin de mejorar la seguridad de los mismos y de los buques pesqueros. A nivel nacional, estas cuestiones deberían considerarse en órganos tripartitos adecuados que representen a los interlocutores sociales de esta rama de actividad. A nivel internacional, convendría adoptar normas mínimas, cuando no existan, para reducir el efecto en estas cuestiones de la competencia internacional en la industria pesquera con miras a mejorar la seguridad y las condiciones de trabajo a bordo de los buques pesqueros.

Entre tanto, los gobiernos deberían prestar especial atención a la posibilidad de ratificar los convenios existentes de la OIT y de la OMI relativos a la seguridad de los buques pesqueros y de los pescadores. La autoridad competente debería aprovechar las directivas internacionales existentes sobre la aplicación de estos instrumentos, en especial en esferas como la formación y los certificados de los pescadores.

La mejora de las condiciones de trabajo y de la seguridad a bordo de los buques pesqueros depende de la voluntad de los interlocutores sociales. Espero que la presente reunión no sólo contribuirá a definir medidas que permitan conseguirlo, sino también que servirá de crisol para la aplicación de las mismas, tanto a nivel nacional como internacional.