

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
MAESTRÍA EN DESARROLLO DEL SECTOR MARÍTIMO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**“LA COLOCACIÓN DE LA GENTE DE MAR PANAMEÑA EN LA
MARINA MERCANTE NACIONAL (ESPECIAL REFERENCIA AL
ASPECTO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO)”**

**Por:
DINA CORTÉS JIMÉNEZ**

Trabajo de Investigación para
optar al Título de Maestría en
Desarrollo del Sector Marítimo.

Panamá, 1999

TH



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN

DESARROLLO DEL SECTOR MARITIMO

9-ABR-2003

Título del trabajo de tesis "La Colocación de la Gente de Mar Panameña en la Marina

Mercante Nacional: (especial referencia a los aspectos jurídicos
y administrativos)".

Nombre del estudiante Dina Yisel Cortés Jiménez Cédula 8-398-683

Miembros del Jurado:

Calificaciones que otorgan:

ad. en auto

a Dr. Vasco Torres De León (Director)

95

b Mgtrs. Ernesto Botello

95

c Mgtrs. Bolívar Patiño

95

Nota final promedio

95 "A"

Observaciones generales del jurado

El Jurado Calificador considera que el trabajo es muy buen aporte
que cumple sobradamente con todos los requisitos necesarios para tales
efecto, por lo que unánimemente le otorga la calificación de A.

Firma de los miembros del jurado

a

b

c

Firma del coordinador del programa

Firma del representante de la
Vicerrectoría de Inv y Postgrado

Firma del estudiante

Firma del decano
Facultad de Derecho y Ciencias
Políticas

Fecha 2 de septiembre, 1999

7614

INDICE GENERAL

	Página
RESUMEN	1
SUMMARY	2
INTRODUCCIÓN	3
1. GENERALIDADES DE LA MARINA MERCANTE NACIONAL	4
2. CRÍTICAS A LOS REGISTROS ABIERTOS	12
3. VENTAJAS Y BENEFICIOS DE NUESTRO	18
4. JUSTIFICACIÓN E HIPÓTESIS DEL ESTUDIO	25
5. EL MÉTODO DE EXPOSICIÓN	29

CAPÍTULO I

LA GENTE DE MAR

1. CONCEPTO Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	34
1.1 Código de Comercio (Ley 32 de 1916)	40
1.2 Ley 8 de 1925.	47
1.3 Decreto 199 de 5 de agosto de 1947.	51
1.4 Código de Trabajo de 1947	53
1.5 Código de Trabajo de 1972	55
2. LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES REFERENTES A LA GENTE DE MAR	64
2.1 Convenios laborales marítimos ratificados por Panamá	73
2.2 Convenios referentes a la colocación y al empleo de la gente mar	91
2.3 Incorporación de los convenios a la legislación y práctica nacional	93

2.4	Convenios y recomendaciones no ratificados por Panamá	100
3.	EL DECRETO LEY 8 DE 26 DE FEBRERO DE 1998 "POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL TRABAJO EN EL MAR Y LAS VÍAS NAVEGABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	128
3.1	Antecedentes	128
3.1.1.	Opiniones de los sectores Involucrados en las discusiones	141
3.2	Materias que reglamenta	148
3.2.1	Regulación de las agencias de colocación	164
3.2.2	Desarrollo de los convenios Internacionales en el Decreto Ley 8 de 1998	171
3.3	Fines y expectativas	172
3.4	Críticas.	174

CAPÍTULO II

LA COLOCACIÓN DE LA GENTE DE MAR

1.	CONCEPTO, NATURALEZA Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS AGENCIAS OBRERAS DE COLOCACIÓN Y SERVICIO DE EMPLEO	183
1.1	La colocación en la Antigüedad y Edad Media	189
1.2	La colocación desde la Revolución Francesa	192
1.3	Tendencias actuales de la colocación obrera	195
1.4	La colocación de la gente de mar	198
1.5	Finalidades que persigue	200
	LA COLOCACIÓN OBRERA EN PANAMÁ	202
2.1	Antecedentes.	204
2.2	El Código de Trabajo de 1972	206
2.2.1.	La reforma de la Ley 44 de 1995	212
2.5	La colocación de trabajadores extranjeros	214

3.	ORIENTACIONES INTERNACIONALES	. . .	216
3.1	Convenios y recomendaciones sobre colocación y empleo	. . .	220
3.2	Regulación de la colocación de la gente de mar en los convenios y recomendaciones internacionales	. . .	228

CAPÍTULO III

ASPECTOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS DE LA COLOCACIÓN DE LA GENTE DE MAR PANAMEÑA EN LA MARINA MERCANTE NACIONAL

1.	LA PREPARACIÓN DEL RECURSO HUMANO PARA LA MARINA MERCANTE NACIONAL	. . .	237
1.1	Instituciones de enseñanza superior	. . .	241
1.2	Entrenamiento de marinos y pescadores.	. . .	250
2.	REQUISITOS QUE EXIGE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A LA GENTE DE MAR PARA ENROLARSE.	. . .	255
2.1	Requisitos de acuerdo al Convenio STCW/78.	. . .	257
2.2	Las enmiendas al STCW de 1995.	. . .	261
3.	LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN O ENGANCHE DE LA GENTE DE MAR EN PANAMÁ		
3.1.	Aspectos legales.	265
3.2.	Aspectos prácticos.	265
4.	PROYECCIONES PARA LOGRAR PUESTOS DE TRABAJO PARA LA GENTE DE MAR PANAMEÑA EN LA MARINAMERCANTE NACIONAL	279
4.1	La gente de mar dentro de la Estrategia Marítima Nacional.	279

RESUMEN

La finalidad de este estudio es analizar los aspectos administrativos y jurídicos que afectan la colocación de la gente de mar panameña en la Marina Mercante Nacional, para lo cual se recopiló y analizó la más importante legislación sobre la materia, iniciando con las disposiciones del Código de Trabajo, de los Convenios Internacionales ratificados por Panamá, hasta la nueva ley de trabajo en el mar y las vías navegables, aspectos que se consideran importantes, ya que siempre se ha discutido la necesidad de crear una ley laboral marítima, que contemple los aspectos especiales del trabajo en el mar y fomente la contratación de marinos en las naves del registro panameño, pues todos los estudios sobre esta materia han revelado los inconvenientes de aplicar el Código de Trabajo de tierra a las relaciones laborales ocurridas en el mar. En este sentido, hemos efectuado un análisis crítico de la nueva ley que reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables con la finalidad de determinar si llena las expectativas de los marinos así como sus proyecciones futuras de lograr el enlodamiento de tripulantes panameños en la Marina Mercante Nacional. También se consultaron las opiniones de los marinos, de representantes de las organizaciones sociales de trabajadores del mar y de estudiosos de este tema, así como otras opiniones plasmadas en publicaciones y foros nacionales. De este análisis, hemos podido determinar que la capacitación de la gente de mar panameña conforme a los Convenios Internacionales, aunado a una buena labor de promoción y mercadeo, son los aspectos más importante para lograr el acceso de los marinos panameños a los puestos de trabajo. Por otra parte, se recomienda que el gobierno nacional, dentro de los planes de la Estrategia Marítima Nacional, considere como una prioridad el desarrollo de los recursos humanos para el sector marítimo.

SUMMARY

The purpose for this research is to analyze the administrative and juridical aspects related to hiring the panamanian sailors within the National Merchant Marine, to do so, we collected and analyzed all the legislation about the matter, starting with the provisions of the Labor Code International Agreements ratified by Panama, up to the new legislation of the labor on the sea, points that considered relevant, since the need to create a new maritime labor law has been always a matter of discussion, the same shall contemplate special aspects about the work on the sea and must arouse hiring of sailors at vessels with panamanian registration, because according to studies done about this matter have mentioned the inconvenience to apply the land Labor Code to labor relationships occurred on the sea. Therefore we have done a deep analysis about the new law which regulates labor on the sea and on the navigation ways in order to determine if it fulfills the sailor's expectations as well as their future projections to get the enrollment of Panamanian sailors at the National Merchant Marine. We have consulted also the opinions of sailors representatives from social organizations of workers on the sea and studies about this matter, as well as other opinions written in publications and international forums. This analysis has led us to determine that the training of panamanian sailors pursuant to the provisions of International Agreements, besides a good promotion and marketing work, are the main aspects to get the access of panamanian sailors to a working position. On the other hand, we recommend to the National Government to consider as a priority within the National Maritime Strategy, the development of human resources to the maritime sector.

INTRODUCCIÓN

1. Generalidades de la Marina Mercante Nacional.

No podríamos hablar de colocación de la gente de mar panameña sin referimos a la Marina Mercante panameña, que constituye uno de los pilares de nuestra estructura de servicios. Los antecedentes de nuestro registro se remontan al año de 1917, cuando comenzó a funcionar de manera formal el Registro Panameño de Naves, cuyo fundamento legal es la Ley 63 de 1917, la cual sirvió de base para abanderar naves colombianas. Posteriormente, el 12 de enero de 1925 se promulgó la ley 8 de ese mismo año, que estableció procedimientos para la nacionalización y arqueo de las naves. En ese año se creó la Sección de Naves en la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro (Secnaves), nombre que identificó al Registro Panameño de Naves¹.

La única información que se ha encontrado sobre la incipiente Marina Mercante panameña de 1925, es la tabla estadística que la Lloyd's Register of Shipping publicó, de acuerdo a la cual, para el año de 1925 ya existía en nuestro registro una flota conformada por 14

¹ Anónimo. Centro de Documentación de la Dirección General de Marina Mercante. p.6

naves con 8,377.6 toneladas brutas. En el año de 1939 aumenta a 159 naves con un total de 717,525 toneladas brutas².

El Registro Panameño de Naves se origina principalmente para satisfacer intereses de navieros particulares, especialmente de los armadores norteamericanos, quienes luego de la apertura del Canal de Panamá, establecieron agencias navieras en nuestro país con el fin de brindarle servicios a sus buques. De esta manera, los armadores norteamericanos utilizaron el Registro panameño para cumplir con los usos y costumbres marítimos de la época que exigían abanderar las naves.³

En 1909 en los Estados Unidos de Norteamérica se dictó la ley de protección a los marinos y oficiales, la cual prohibió a los armadores norteamericanos emplear tripulación extranjera. Así las cosas, el incipiente Registro Panameño les ofrecía la ventaja de contratar tripulación extranjera, lo que definitivamente influiría en la

² VALDÉS Cristela, El Boletín Informativo como instrumento de divulgación. Estudio de Caso. El Registro Abierto Panameño Tesis, Universidad de Panamá, p.59

³ ROSAS MÉNDEZ, Katia. El abanderamiento de naves: Importancia económica, fiscal y laboral para la República de Panamá, Tesis, Universidad de Panamá, 1993, p 92

reducción de los costos de explotación de sus naves, y les permitiría ser más competitivos ante los japoneses que en esos momentos eran fuertes en este negocio y tenían sometidos a los armadores norteamericanos, pues estaban utilizando oficiales alemanes a muy bajos costos, por cuanto se trataba de personal remanente de la marina de guerra alemana que quedaron cesantes después de la Primera Guerra Mundial.⁴

Antes de iniciarse la Segunda Guerra Mundial, las leyes de neutralidad impidieron que los buques transportaran pertrechos de guerra u otros materiales bélicos, lo que obligó a muchos países europeos que se estaban armando, a buscar otras alternativas, resultando favorecido el registro panameño. Es así como varios países beligerantes a través de los aliados, utilizaron la bandera panameña para poder abastecerse de materiales y pertrechos bélicos durante la Segunda Guerra Mundial.⁵

Luego de la Guerra, se incrementó el Registro Panameño con el abanderamiento de gran cantidad de buques "Liberty" que se

⁴ Valdés, Cristela, op.cit p18.

⁵ El Registro Panameño de Naves Panama Maritime Handbook, p.12

utilizaron en el transporte de materiales para la reconstrucción de los países europeos afectados por la guerra. Por otro lado, la adopción de leyes proteccionistas de los marinos y oficiales europeos, baja la competitividad de los armadores de Europa y los obliga a buscar alternativas en los registros abiertos, encontrando el de Panamá.⁶

A finales de la década del 60 se desató una batalla contra los países que ofrecían el registro abierto, originado por la crisis contra las normas de seguridad, debido a que no se cumplían los requisitos para asegurar la vida humana en el mar, aunado a la poca atención que se le prestaba a las normas de cantidad de tripulantes que debían llevarse a bordo y a los controles de inspección de las naves⁷.

Estas protestas se escenificaron en varios puertos del mundo, donde se dieron boicots como medidas de protesta para crear conciencia en la comunidad marítima mundial acerca de la inseguridad que representaban para la vida humana en el mar, los registros abiertos. Por este motivo, el gobierno panameño tomó medidas que incluyeron la revisión de la legislación y la adopción de

⁶ *Ibidem*, p 12

⁷ ROSAS, Katia, *op cit* 94.

una serie de convenios internacionales sobre el trabajo, la seguridad de la vida humana en el mar, prevención y control de la contaminación, entrenamiento y certificación de la tripulación; además se plantearon políticas para el mejoramiento de la flota mercante en cuanto a medidas de seguridad se refiere⁸.

La Ley 2 del 17 de enero de 1980 creó la Dirección General Consular y de Naves en el Ministerio de Hacienda y Tesoro, como el ente competente para ejecutar todos los actos administrativos relacionados con el registro de buques en la Marina Mercante Nacional, con la función de reglamentar todas las actividades administrativas relativas al manejo de la flota mercante. En efecto, el artículo 2 de esta ley le asignó a SECNAVES además de funciones relativas a la recaudación y fiscalización de los impuestos y tasas producto del abanderamiento, la de expedir los certificados de competencia necesarios para trabajar en la Marina Mercante Nacional; Velar por la estricta aplicación de las normas sobre seguridad de la vida humana en el mar, de la formación y titulación de la gente de mar, así como la facultad de dictar los reglamentos relativos a la dotación e

⁸ *Ibidem*, p 96

idoneidad de la gente de mar. Otro aspecto que contempló la Ley 2 de 1980, fueron las causales de cancelación de oficio del registro de una nave en la Marina Mercante (Artículo 9) entre las cuales se mencionó el incumplimiento grave de las normas laborales.

El periodo fiscal de 1982 fue importante, puesto que la administración marítima de Panamá fue reconocida mundialmente por la Comunidad Marítima Internacional. En 1983 la actividad marítima mundial atravesó una crisis por la sensible baja que tuvo el comercio en todo el mundo, sin embargo, esta situación no mermó el crecimiento de la flota mercante de Panamá, ya que se siguieron abanderando nuevas naves en el registro.

Los problemas políticos, sociales y económicos que se dieron en nuestro país desde el año 1988 y que hicieron crisis en 1989 llegaron a su cúspide con el anuncio de las sanciones impuestas por el gobierno americano que prohibió a las naves panameñas anclar en sus puertos. Como consecuencia de esta prohibición, más de 1,000 naves fueron canceladas del registro panameño, produciéndose una baja considerable en cuanto a la cantidad de naves y tonelaje⁹

⁹ ROSAS, Katia Op cit , p.91.

Después de 1989, el Registro Panameño inició su recuperación, alcanzando en el año de 1993 una posición de liderazgo en cuanto a la cantidad de naves y tonelaje bruto, superando a Liberia, su principal competidor, liderazgo que mantiene hoy día¹⁰.

El sistema de Registro Abierto, también conocido como bandera de conveniencia o registro de libre matrícula consiste en la inscripción o registro de naves bajo un pabellón extranjero, es decir, bajo una nacionalidad ajena a la del dueño o armador del buque. Es lo opuesto al Registro Cerrado el cual permite la inscripción o registro de naves que pertenezcan sólo a dueños o armadores de un determinado país; como ejemplos de ellos, tenemos a Estados Unidos e Inglaterra, entre otros¹¹.

¹⁰ SOFER, Abraham. El Registro Panameño Fortalecido hacia el Nuevo Siglo. Compendio del Congreso Universal del Canal, septiembre 1997, p.141

¹¹ MALCOLM, Calixto. Apuntes de clases de la Maestría en Desarrollo del Sector Marítimo

El Registro Abierto constituye pues un procedimiento legalmente regulado, que una vez cumplido, significa la inscripción de una nave en un país extranjero. En el caso de nuestro país, la Ley 8 de 1925 establece el procedimiento para la nacionalización de naves en nuestro registro y la ley 2 de 1980 creó la Dirección General Consular y de Naves, asignándole como función ejecutar todos los actos administrativos para el registro de buques. La principal razón que explica la existencia de los registros abiertos es la económica, pues se crearon con el fin de obtener un recurso de naturaleza fiscal, como una manera de incrementar los impuestos por parte del país que lo ofrece, lo que a su vez representa para el armador o cliente del registro, ahorro por disminución de costos de operación de sus buques, ya que este tipo de registro les permite contratar tripulación extranjera, pudiendo así escoger la que más le convenga.

Para el 1º de enero de 1997 se calculó que las cinco primeras banderas de registro abierto fueron las de Panamá, Liberia, Chipre, Las Bahamas y Malta¹².

2. Críticas a los registros abiertos.

El Sistema de Registro Abierto ha recibido fuertes críticas de parte de los organismos e instituciones internacionales que censuran su existencia; tal es el caso de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (I.T.F.) que por muchos años ha mantenido una campaña contra los registros abiertos a los que llama Banderas de Conveniencia (Flag of Convenience), pues consideran que no cuentan con una ordenada legislación ni con los mecanismos y reglamentaciones administrativas que permitan ejercer un efectivo control sobre las naves registradas, una adecuada atención a los aspectos laborales y de condiciones de vida, trabajo y seguridad de la tripulación a bordo.

¹² Guide to International Shipregisters and Shipmanagement Services, 1998. Lloyd's Shipmanagement Publication, p 4. (ver anexo Nº1)

Por otro lado, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, conocida internacionalmente por sus siglas en inglés como UNCTAD, organismo que forma parte de la Organización Marítima Internacional (OMI) fue el promotor del debate internacional sobre el problema de las banderas de conveniencia o problema del pabellón, ya que fue creado con la finalidad de presentar propuestas formales para abolir el sistema de registro abierto. La UNCTAD consideraba que los países que ofrecían el registro abierto no contaban con la normativa legal adecuada en apoyo de estas actividades; no poseían los medios administrativos para ejercer un control efectivo sobre las naves registradas ni se atendían adecuadamente los aspectos laborales de la tripulación tales como salarios y condiciones de trabajo a bordo. Por estas razones, la UNCTAD presionó a los países que mantienen registro abierto para que definieran sus políticas de seguridad marítima e implementaran mecanismos de control sobre los buques que forman parte de su flota¹³.

¹³ Ver En el Centro de Documentación de la Dirección General de Marina Mercante, Resolución 120 de la UNCTAD, de la 5ta Conferencia en Manila, Filipinas, 1979, p 3

La Comisión de Transporte Marítimo, en donde ya existía un grupo que estudiaba "las consecuencias económicas de la existencia o inexistencia de una relación auténtica entre el buque y el pabellón que enarbola", pidió de manera formal a la Secretaría General de la UNCTAD efectuar un estudio sobre este tema, llegándose a la conclusión de que los sistemas abiertos afectaban negativamente al desarrollo y competitividad de las flotas de los países que no tienen este sistema, particularmente a los países no desarrollados. Por otro lado, en las conclusiones de este estudio¹⁴ se indicó que uno de los principales aspectos a examinar para determinar si existe una relación auténtica entre la nave y el país en que se encuentra matriculado, es que existan nacionales empleados en sus buques.

Uno de los obstáculos de mayor relevancia que tuvo que enfrentar Panamá fue la controversia surgida en abril de 1975 en el seno de la UNCTAD, cuando los países árabes y la India, pertenecientes a la Comisión de Transporte Marítimo, proponen la eliminación de los registros abiertos, por considerarlos como la principal causa de estancamiento para la flota de los países

¹⁴ *Ibidem.* p 4

desarrollados, por la ventaja comparativa de los países en desarrollo de contar con una mano de obra menos costosa¹⁵.

Convertido en un problema internacional, la Secretaría General de la UNCTAD realiza un examen sobre la situación con el objeto de determinar las consecuencias económicas, para el transporte marítimo internacional sobre la base de la existencia o inexistencia de lo que se denomina "vínculo auténtico" entre el pabellón de matrícula y la nave en los registros abiertos. El alegato era que tal relación no existía y que los países no cumplían con los deberes respecto a los buques que enarbolan su pabellón. Sin embargo, Panamá sostenía que desde los inicios de su historia ha dependido del comercio marítimo mundial, por la existencia del Canal, su estructura de servicios y la Zona Libre de Colón, todo lo cual le daba derecho a poseer y explotar un "registro abierto" de naves.

El fundamento de la UNCTAD para eliminar los registros abiertos fueron tres aspectos principales:

¹⁵ Ibidem p 5

- La problemática social del trabajador del mar, ya que en muchos casos no se le garantizaban sus prestaciones laborales adecuadamente;
- Los aspectos referentes a la seguridad de la navegación, ya que una buena parte de las naves que ingresaban a estos registros no estaban cumpliendo con los convenios internacionales sobre esta materia;
- La "relación auténtica" entre el dueño de la nave y el país de registro, ya que no se consideraba adecuada una relación basada en documentos¹⁶.

En febrero de 1987, con la firma de la Convención de las Naciones Unidas sobre las Condiciones de Registro de Buques, se legalizó la existencia del sistema de registro abierto.

Transcurrieron aproximadamente diez años de debates y discusiones sobre el tema, cuando finalmente, después de un periodo de discusiones sobre la conveniencia o no de su adopción, a través de la Ley 38 de 4 de junio de 1995, nuestro país aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que en su artículo 91

contempla el derecho de los Estados a establecer sus propios requisitos para que un buque pueda tener su nacionalidad; Se indica igualmente que los buques tendrán la nacionalidad de la bandera cuyo pabellón están autorizados a enarbolar y que ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque. Por otro lado, el artículo 94 del referido convenio, establece los deberes del Estado del pabellón, siendo principalmente, ejercer de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón. Lo anterior significa que debe regular todo lo referente al registro de documentos, condiciones de navegabilidad, dotación mínima, condiciones de trabajo, idoneidad de tripulantes, investigación de accidentes, etc.

De la lectura de estos artículos entendemos que la Convención reconoce que el Estado de abanderamiento, no puede concebir el abanderamiento de buques únicamente como un negocio lucrativo, sino que a la par de esta actividad tiene responsabilidades que atender y aspectos que debe ser capaz de controlar y regular, como los referentes a las condiciones de trabajo de las tripulaciones

¹⁶ *Ibidem*, p 8

enganchadas en los buques de su registro y la capacitación de esas personas. Es decir, que en nuestro caso, Panamá no puede desvincularse de lo que ocurre en los buques que enarbolan la bandera panameña.

3. Ventajas y beneficios de nuestro Registro de Naves.

Definitivamente que el sistema de registro abierto tiene una importante incidencia en el negocio marítimo, que se traduce en la posibilidad de contratar gente de mar de otras nacionalidades, lo que representa un ahorro importante en los costos de operación de las naves, pues el armador o la empresa naviera pueden controlar la contratación de tripulación más barata para sus buques.

El registro abierto panameño ofrece múltiples ventajas, toda vez que de acuerdo al artículo 1 de la Ley 8 de 1925 los únicos requisitos para que los dueños o agentes de naves puedan tener los derechos y obligaciones de las naves mercantes nacionales son:

1. Inscribir la nave en el registro;
2. Proveerse de la correspondiente Patente de Navegación;
3. Navegar con bandera panameña.

De acuerdo a la norma aludida, no se discrimina en cuanto a nacionalidad, sino que se permite a cualquier persona natural o jurídica, sin importar la nacionalidad, registrar sus naves bajo la bandera panameña; tampoco se exige requisito de tonelaje mínimo. Otras ventajas que ofrece el registro abierto panameño es que el procedimiento de inscripción es sencillo, ya que se puede inscribir un buque en un término de ocho horas laborables; se permite la aplicación del Sistema de Doble Registro en los casos de fletamento a casco desnudo, ofreciéndose facilidades de optar temporalmente (dos años prorrogables) por la bandera de un segundo Estado con el que exista convenio en este sentido¹⁷; No se imponen restricciones por edad del buque: el único requisito que se exige en este caso, es que aquellos que tengan 20 años o más deben someterse a una inspección para poder ingresar al registro;¹⁸ Se ofrece el Registro Preliminar de Títulos de Propiedad e Hipotecas de naves reglamentadas por la Ley 14 de 27 de mayo de 1980.

¹⁷ Parágrafos Primero y Segundo de la Ley 8 de 1925, adicionado por la Ley 83 de 1973

¹⁸ Este requisito se establece en la Circular N° 26 de 1978 de la Dirección General Consular y de Naves

Los últimos datos estadísticos obtenidos del Departamento de Estadísticas de la Autoridad Marítima de Panamá¹⁹ revelan que hasta el 31 de diciembre de 1998 la flota registrada bajo nuestra bandera es de 9,796 naves que representan 119.182.196 millones de TRB. Aunque numéricamente pareciera existir una disminución de la flota, ya que siempre se ha hablado de 12,000 a 13,000 naves, la diferencia se debe a que en este último año se ha venido realizando una tarea de depuración del registro, como parte de las iniciativas de modernización y actualización de la Dirección General de Marina Mercante.

En cuanto a los tipos de buques que predominan por el tonelaje, tenemos en primer lugar, los cargueros; en segundo lugar los tanqueros y en tercer lugar los buques de pasajeros.

La actividad de marina mercante reporta un ingreso promedio al fisco de entre 45 a 50 millones de dólares anuales, lo que significa aproximadamente un 3.5% del Producto Interno Bruto. Se trata de divisas extranjeras que ingresan al país, ingresos de los cuales el 95% provienen de los consulados panameños acreditados en el exterior. En el año de 1997 se logró recaudar la suma de B/.50.3 millones, que

¹⁹ Ver anexo No 2

representa la recaudación más alta en los 72 años de historia de la marina mercante.²⁰

Estos beneficios fiscales, que constituyen ingresos directamente provenientes de la Marina Mercante, provienen de las siguientes tasas²¹ e impuestos:

- Tasa Anual Consular;
- Tasa Anual de Inspección
- Tasa Anual de Investigación de Accidentes y Participación de la Administración en Conferencias.
- Impuesto Anual²²
- Tasa de Registro²³

Aunado a los anteriores, el registro abierto genera otros ingresos provenientes de una gama de actividades, como lo son el registro de títulos de propiedad e hipotecas navales en el Registro Público²⁴, que a su vez genera otros ingresos como lo son los derechos notariales,

²⁰ Memoria 1997 del Ministerio de Hacienda y Tesoro, p. 68.

²¹ La Ley 4 de 24 de febrero de 1983, modificada por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, establece el régimen tributario aplicable a las naves de servicio exterior inscritas en la Marina Mercante Nacional.

²² Artículo 15 de la Ley 8 de 1925.

²³ El Decreto Ley Nº 17 de 26 de octubre de 1989, modificado y adicionado por la ley Nº 4 de 24 de febrero de 1983, en su artículo 2 establece la escala de la tasa de registro

²⁴ La Ley 14 de 1980 reglamenta la inscripción preliminar de Títulos de Propiedad e Hipotecas de Naves y adiciona y modifica algunos artículos al Código de Comercio

el paz y salvo de naves, etc. También se generan ingresos con la expedición de patentes de navegación que lleva aparejada, la expedición de la licencia reglamentaria de radio²⁵. Otras actividades que dan lugar a la generación de ingresos producto del abanderamiento, son los servicios marítimos, entre los cuales podemos mencionar los honorarios de los abogados y los servicios bancarios.

En lo que a recaudación se refiere, el fisco ha obtenido en concepto de abanderamiento y recaudaciones conexas, en 1996, 45,4 millones de dólares; en 1997, 50,3 millones de dólares y en 1998, 50,2 millones de dólares.²⁶

Claro está que la gran cantidad de ventajas que ofrece a los armadores el registro abierto panameño, se traducen en ingresos económicos para el país que entran al fisco nacional cada año. Y es que el principal beneficio del abanderamiento de naves para la República de Panamá es el económico, ya hemos visto las cifras

²⁵ Artículo 9 de la Ley 4 de 1983

²⁶ Cifras obtenidas del Departamento de Estadísticas de la Autoridad Marítima de Panamá. Ver anexo No 5.

millonarias que ingresan al fisco producto de esta actividad. Por ello no nos sorprende que los discursos de los directores de Consular y Naves (ahora Dirección General de Marina Mercante), siempre hayan destacado este aspecto, dejando notar el orgullo y la satisfacción que les embarga por las millonarias cifras que se recaudan en concepto de abanderamiento y del primer lugar que ocupamos a nivel mundial, superando a Liberia, nuestro tradicional competidor. Empero la pregunta que nos hacemos es ¿se beneficia el pueblo panameño de esta actividad?

La Marina Mercante panameña es una fuente potencial de empleos, pues en los 9,796 buques registrados en Panamá, laboran aproximadamente 300,000 tripulantes, según el Director General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá²⁷; sin embargo ni 10% son panameños; es decir, que no estamos aprovechando nuestro primer lugar en el registro de buques como una fuente de empleo y por ende de divisas para el país.

²⁷ Entrevista realizada al Capitán Encarnación Samaniego, Director General de la Gente de Mar, en abril de 1999

De conformidad con las estadísticas que se manejan en la Autoridad Marítima de Panamá, del año 1991 a 1998 se expidieron un total de 257,023 licencias a Marineros de las cuales 252,451 se expidieron a extranjeros y sólo 4,572 a panameños.²⁸ En nuestra opinión, esta proporción tan baja de panameños se debe a la falta de creatividad, de una política de promoción y mercadeo de la mano de obra; de inversión de recursos para capacitar a los panameños para laborar en la Marina Mercante y a la falta de una política de colocación de la gente de mar.

En esta investigación estudiamos la colocación de la gente de mar haciendo una especial referencia a los aspectos jurídicos y administrativos; analizamos porqué no existen suficientes panameños colocados en la flota de registro, con tanto desempleo que hay en este país y sugerimos temas que pueden ser analizados por las autoridades competentes a fin de encontrar fórmulas que incentiven a los armadores a colocar a nuestros marinos en sus buques y por otro lado, crezca el entusiasmo en nuestros jóvenes panameños en el estudio de carreras náuticas, pues si queremos tener un país marítimo es

²⁸ Ver estadística en el Anexo N°8.

necesario que tengamos gente de mar, no solo en cantidad si no de la mejor calidad, por ello la atención del recurso humano juega un papel importante para lograr este cometido.

4. Justificación del estudio e hipótesis de la investigación.

Al observar en todo su contexto lo que constituye el Sector Marítimo de Panamá, hemos concluido necesariamente que es el sector fundamental para el desarrollo nacional, y es que Panamá tiene grandes intereses en las actividades marítimas, pues sus circunstancias, la historia, los acuerdos políticos y el desarrollo del comercio marítimo han ejercido una influencia importante en el desarrollo económico del país. Basta con observar los componentes principales del “sector marítimo nacional” para arribar a tal conclusión:

- La marina mercante panameña, que es la flota mercante más grande del mundo;
- El sistema nacional portuario que se compone de cuatro puertos privados (Manzanillo International Terminal (MIT), Colón Container Terminal (CCT), Balboa y Cristóbal y 17 puertos menores bajo la AMP;

- Las industrias marítimas auxiliares, que incluyen el Canal de Panamá y otras actividades de servicios que se ofrecen a los 15,000 buques que actualmente transitan la vía interoceánica y a los miles que entran a puertos panameños;
- Los recursos humanos, incluyendo los aspectos de formación (La Escuela Náutica de Panamá y otros programas universitarios que entrenan a los panameños en la teoría y práctica para convertirse en gente de mar); y
- Los recursos marinos y costeros, incluyendo la pesca.

Surge entonces la necesidad de encaminar acciones, establecer políticas, metas y objetivos que respondan a una estrategia marítima dentro de nuestros planes de desarrollo económico y social.

El país debe orientar sus propósitos y sus esfuerzos hacia la búsqueda de ventajas y oportunidades, encontrándose que muchas de ellas están en áreas vinculadas al sector marítimo y que pueden generar preciosas oportunidades para la creación de empleos tan anhelados por todos los panameños. También es bueno que tengamos en cuenta que la Cámara de Armadores (“International Chamber of Shipping” en inglés) y la International Shipping Federation (ISF) han

realizado estudios en los cuales documentaron una escasez mundial de gente de mar calificada,²⁹ lo cual debería estudiarse por las autoridades panameñas para aprovechar las oportunidades que emanan de esta escasez.

El Registro Abierto panameño, como el mayor a nivel mundial, es una de las áreas del sector marítimo que constituye una fuente potencial de empleos para trabajadores panameños.

Producto del Registro, el Estado panameño capta entre 45 a 50 millones de entradas directas al fisco; sin embargo, la mano de obra panameña no se beneficia de estos ingresos provenientes del sector terciario de la economía, obteniéndose solamente beneficios para el gobierno y para el sector empresarial. Los inconvenientes que tradicionalmente se han señalado son la existencia de una legislación laboral incongruente con la realidad del mercado; razón por la cual fue necesario crear una nueva legislación laboral impregnada de los usos y costumbres prevalecientes en el comercio y trabajo marítimo que logre

²⁹ Proyecto PAN 97/001/01/99-Asistencia Preparatoria “Unificación del Sector Marítimo de Panamá”, Informe Final, agosto de 1997, p.7, 65

promover la colocación de marinos panameños en las naves de servicio internacional³⁰.

Aunado a lo anteriormente señalado, existen otros inconvenientes de orden administrativo que dificultan la colocación de gente de mar; así por ejemplo, es necesario que se invierta en la formación y capacitación del recurso humano, de acuerdo a los convenios internacionales en esta materia ratificados por Panamá; que se tomen medidas para la modernización del sistema de expedición de certificados de idoneidad a los tripulantes de las naves; que se establezcan y reglamenten adecuadamente las actividades de las agencias de colocación para que se facilite el acceso a los puestos de trabajo en las naves de bandera panameña.

Este estudio pretende exponer la realidad actual de la colocación de la gente de mar en la marina mercante nacional, los inconvenientes que plantea y recomendar medidas a tomar para lograr una mayor participación de trabajadores panameños en la flota de bandera panameña.

³⁰ Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Nº 82, "Por el cual se reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables y se dictan otras disposiciones", septiembre de 1992

Hipótesis.

Como quiera que Panamá ocupa el primer lugar del mundo en cuanto a cantidad de buques registrados, lo cual reporta altos beneficios al fisco y en contraposición a ello, existe un problema de desempleo generalizado, el Estado panameño debe encaminar acciones para promover e incentivar la colocación de gente de mar panameña en los buques de la Marina Mercante Nacional.

5. El método de exposición.

El primer Capítulo de nuestra investigación lo hemos dedicado a la Gente de Mar, que son los protagonistas de esta historia, pues sin ellos no habrá país marítimo. Iniciamos explicando este concepto que proviene de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que las legislaciones modernas, incluyendo la nuestra, utilizan.

Luego de este estudio presentamos un análisis profundo de la legislación referente a la gente de mar, con sus antecedentes desde el Código de Comercio de 1916, pasando por el primer Código de Trabajo. Igualmente estudiamos los Convenios Internacionales

ratificados por Panamá, de los cuales presentamos un resumen de los más importantes hasta culminar con un análisis del Decreto Ley No.8 de 1998 que reglamenta el Trabajo en el Mar y las Vías Navegables, sus fines, expectativas y la opinión de los sectores involucrados, pues se ha dicho, desde hace 17 años, que era indispensable su creación con miras a lograr los tan deseados puestos de trabajo para la gente de mar panameña.

En el Capítulo Segundo efectuamos un recorrido histórico por la institución de la colocación desde la antigüedad hasta la época actual, con el fin de que pueda observarse su evolución a través de los tiempos, lo que nos ha permitido concluir que la explotación y el abuso hacia los trabajadores ha sido siempre el defecto, de esta actividad. También en este Capítulo efectuamos un breve recorrido por la legislación panameña en asuntos de colocación y su regulación en los convenios internacionales, especialmente en lo que se refiere a la colocación de la gente de mar.

En el Capítulo Tercero de nuestro estudio, detallamos y explicamos cada uno de los aspectos que a nuestro juicio se consideran influyentes en la colocación de los marinos panameños en

la marina mercante nacional, exponiendo así los de carácter administrativo, en donde a nuestro juicio, tiene un papel crucial la preparación académica de nuestra gente de mar y explicamos porqué. Una vez tengamos un producto de la mejor calidad, el siguiente paso es emprender actividades de mercadeo para promover la colocación de esos tripulantes, para lo cual explicamos el papel importante que deben desempeñar las agencias de colocación, teniendo siempre en cuenta sus regulaciones, de conformidad con los convenios internacionales ratificados por Panamá. Igualmente abordamos en este capítulo los aspectos jurídicos que han influido en la colocación de la gente de mar en la marina mercante nacional, el que no podemos dejar de presentar una crítica a la legislación laboral del mar que entró en vigencia en mayo de 1998.

Finalmente destacamos el papel importante que tiene el recurso humano dentro de la “Estrategia Marítima Nacional” y presentamos un proyecto que se estudia, con miras a lograr puestos de trabajo para la gente de mar.

No pretendemos con este trabajo agotar el tema de la colocación de la gente de mar, todo lo contrario, pues todavía hay muchas cosas

por hacer en esta materia, prueba de ello es que al momento de cerrar estas líneas todavía no se ha reglamentado por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, las agencias de colocación de gente de mar y tampoco se ha recibido documentación de ninguna persona natural o jurídica solicitando licencia para dedicarse a esta actividad, tal y como lo dispone el Decreto Ley 8 de 1998; sin embargo, la comunidad insiste en señalar que existen empresas y personas que están colocando marinos, sin cumplir con las disposiciones legales y convenios internacionales sobre la materia.

CAPÍTULO I

LA GENTE DE MAR



I. CONCEPTO Y ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En un sentido amplio, la denominación "gente de mar" comprende a todos aquellos que deben realizar labores a bordo de buques de pasajeros o carga.³¹ Esta definición, por lo amplia, resulta imprecisa ya que no todo el que en un momento dado trabaja a bordo de un buque es gente de mar; tampoco es correcto indicar que sólo tendrán esta categoría los que laboren a bordo de buques de pasajeros y carga, puesto que los trabajadores de buques de pesca también deben ser considerados gente de mar. El anteproyecto de Código de Trabajo de 1947 definió, en su artículo 52, el concepto de trabajadores del mar y de las vías navegables, indicando que "son los que prestan servicios propios de la navegación a bordo de una nave, bajo las órdenes del capitán de ésta y a cambio de alimentación de buena calidad y del salario que se hubiere convenido. Se entenderán por servicios propios de la navegación, todos aquellos necesarios para la dirección y servicio del barco".³²

³¹ SYLVESTER, Hugo L. Diccionario Jurídico del Trabajo San José, Buenos Aires, Editorial Claridad, S A., 1960, p 97

³² Anteproyecto redactado por Hermógenes de La Rosa y José A. Broüwer, Panamá, Imprenta Nacional, septiembre de 1947, p 56.

Alberto Diez Mieres, quien emplea el concepto de tripulante, indica que de la extensión de dicho concepto, depende el alcance del régimen que le es aplicable.³³ Y esto es así por cuanto hemos observado que el alcance del concepto gente de mar, difiere según la materia o tema que se trate. Igualmente se ha reservado a la legislación interna de acuerdo al tópico en particular en que se legisle, excluir a determinadas categorías de personas en la definición de gente de mar, aunque se trate de personas que en un momento dado efectúen alguna labor en el buque. Así por ejemplo, al estudiar los convenios internacionales, de acuerdo al tema que se desarrolle, se indica qué personas deben ser consideradas gente de mar para los efectos de la aplicación del convenio. En efecto, podemos citar el convenio No. 179 sobre la colocación de la gente de mar, 1996, en donde se establece que la expresión *gente de mar* "designa a toda persona que cumpla las condiciones para ser empleada o contratada como tripulante para cualquier puesto a bordo de un buque dedicado a la navegación marítima, distinto de un buque del gobierno destinado

³³ DIEZ MIERES, Alberto. *Derecho de la Navegación* Tomo I, Buenos Aires, Librería "Ciencias Económicas", 1954. p 218.

a fines militares o no comerciales”³⁴. Lo anterior significa que la gente de mar no sólo la conforman la oficialidad o los marinos de profesión sino toda persona que aunque no pertenezca a estos grupos labora en un buque, por ejemplo, un cocinero, un peluquero. Es importante este concepto de gente de mar ya que su amplitud pretende precisamente, involucrar dentro del ámbito de aplicación de los convenios internacionales, a otros grupos que merecen la protección de la legislación laboral y que sin tener una formación náutica, desempeñan una labor a bordo del buque y comparten los riesgos de la navegación marítima.

También hemos encontrado casos en que, para los efectos de aplicación de un convenio, se exceptúan del concepto “gente de mar” a los propios oficiales. Este ejemplo lo encontramos en el convenio No.9, relativo a la colocación de la gente de mar, aprobado por la O.I.T. en 1920 y adoptado por Panamá a través del Decreto de Gabinete No.159 del 4 de junio de 1970. El referido convenio, en su artículo 1 establece que la expresión “gente de mar” “comprende a todas las personas empleadas como tripulantes a bordo de buques

³⁴ Convenio 179, relativo a la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996, artículo 1, literal d

dedicados a la navegación marítima, excepción hecha de los oficiales”.

Por su parte, el Convenio No.22 relativo al contrato de enrolamiento de la gente de mar, que también data de 1926 y es aprobado por Panamá en el año de 1970, estableció en su artículo 2 que la expresión “gente de mar” comprende a todas las personas, (excepto los capitanes, prácticos, alumnos de los buques escuela y aprendices obligados por un contrato especial de aprendizaje) empleadas o contratadas a bordo, que figuren en la lista de la tripulación, y excluye a los tripulantes de la flota de guerra y demás personal al servicio permanente del Estado. Al revisar otros convenios que datan de la misma época, como el convenio No.23, relativo a la repatriación de la gente de mar y el convenio No.71, referente a las pensiones de la gente de mar, observamos otras definiciones que más o menos varían, por cuanto, además de definir el concepto, para efectos de su aplicación a determinadas categorías de tripulantes, mencionan una lista de personas que aunque en un momento dado, desempeñan una labor a bordo del buque, constituyen las

excepciones a quienes no se les aplica el convenio y, por ende, no son considerados gente de mar.

En el sentido antes anotado, tenemos que convenios más recientes como el No.180 relativo a las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996, en su artículo 2, utiliza el término gente de mar, pero esta vez como sinónimo de marino, ya que establece que los términos “gente de mar” o “marino” designan a toda persona que la legislación nacional o los convenios colectivos califiquen como tal, y que esté empleada o contratada en cualquier cargo a bordo de un buque dedicado a la navegación marítima al cual se aplique el convenio.

A manera de conclusión, podemos acotar que el concepto gente de mar es amplio, observándose que los convenios internacionales más recientes, como el ya citado Convenio No.180 sobre horas de trabajo y dotación de los buques y el convenio No.179 relativo a la contratación y la colocación de la gente de mar asimila este término al de marino, utilizándolos como sinónimos. Debemos concluir entonces que tales expresiones designan a toda persona que cumpla las condiciones para ser empleada o contratada para cualquier puesto a

bordo de un buque dedicado a la navegación marítima distinto de un buque del gobierno destinado a fines militares o no comerciales. Las excepciones a este concepto las hará cada legislación interna siguiendo los lineamientos o recomendaciones de cada convenio, que como hemos visto, algunos contemplan sus propias excepciones, por ejemplo, excluyen al capitán y a las personas que desempeñan una labor accidental o temporal en el buque cuando están en puerto, por ejemplo, labores de limpieza, estiba, etc., es decir, personas que no son parte de la tripulación. Vale agregar que además de gente de mar, la OIT hace referencia a otras dos categorías de trabajadores del mar o trabajadores marítimos: Pescadores y Trabajadores Portuarios³⁵.

En síntesis, “gente de mar” son las personas que la legislación y la práctica nacional definen como miembros de tripulaciones a bordo de buques dedicados a la navegación marítima.

³⁵ Curso Básico “OIT y la Gente de Mar”, Nivel I, Manual del alumno, España, VA. Impresores, p 38

1.1 El Código de Comercio (Ley 32 de 1916).

Las primeras regulaciones del trabajo de la gente de mar que encontramos en nuestro ordenamiento legal son las del Código de Comercio, en donde se consignan disposiciones relacionadas con el contrato que se concierta entre el capitán del buque, que representa a la empresa naviera, con oficiales y gente de la tripulación del buque, para la prestación de servicios mediante el pago del salario que se convenga.

En efecto, la Ley 2 de 22 de agosto de 1916 que aprobó el Código de Comercio de Panamá contiene disposiciones específicas con relación a los que prestaban servicios en los buques: Así encontramos un Capítulo dedicado a la tripulación de las naves en donde se indican las personas que deben integrarla; igualmente se da una regulación bastante detallada de las obligaciones y deberes del capitán.

En cuanto a los contratos de trabajo de la gente de mar, existe un capítulo denominado "contrato de ajuste de los individuos de la tripulación". De la lectura del artículo 1201 podemos definir el contrato de ajuste como aquél celebrado entre el naviero o el capitán,

en nombre de éste y de los oficiales y demás individuos de la tripulación en virtud del cual estos últimos se comprometen a prestar sus servicios en el buque durante uno o varios viajes y mediante una retribución convenida, que puede ser una cantidad fija por mes o por viaje o de una parte de las utilidades o del flete. Esta definición contiene tres elementos en cuanto al trabajo de la gente de mar, que debemos comentar:

- a) No se indica que el naviero deba ser necesariamente el propietario del buque, lo que a nuestro juicio es importante determinar si tomamos en cuenta que en el negocio marítimo comúnmente se da el caso de que la persona que explota el buque no siempre es la propietaria, ya que podría tratarse de un arrendador o un administrador, asunto que debe definirse para efectos de determinar quién queda obligado en calidad de empleador en virtud del contrato de trabajo celebrado.
- b) No se contempla el contrato por tiempo indefinido, ya que solamente se habla de contrato por viaje.

- c) En tercer lugar, este artículo contempla tres formas distintas en que puede pactarse el salario, esto es, con una cantidad fija por mes; por viaje o con un porcentaje de los fletes.

En cuanto a las formalidades del contrato, el Código de Comercio estableció las siguientes:

- a) Los contratos de alistamiento deben constar por escrito;
- b) Deben celebrarse ante la autoridad competente, ya sea del puerto, si se celebra en el territorio nacional o ante el cónsul panameño, si es en el extranjero. En caso de que su celebración se dé en un país en donde no haya cónsul panameño, el contrato debe registrarse en el diario de la navegación.

Además de las anteriormente señaladas, el Código de Comercio contiene otras normas referentes al trabajo de la gente de mar, como por ejemplo, las que aluden a la terminación de los contratos. En este tema, el código estableció causas de rescisión del contrato, (art. 1226) causas legítimas de despido (art. 1223) y causas de extinción de las obligaciones del trabajador del mar (art. 1227). En cuanto a las causales de terminación de la relación laboral, se establecieron las siguientes: la insubordinación; la embriaguez

habitual; las riñas y vías de hecho a bordo; la revocación del viaje por causa legal; el abandono de la nave sin permiso; y la inhabilitación para desempeñar las funciones asignadas. Es curioso que el código de comercio requiera que la embriaguez sea habitual para que prospere la causal de despido, sin referirse para nada a la embriaguez durante las horas de servicio. Igualmente llama la atención que el artículo 1224 indica que en caso de despido, el trabajador recibirá un salario hasta que regrese al puerto de enganche a menos que el despido se deba a causa justificada, lo que significa que en este último caso, el trabajador tendrá que costear su retorno con sus propios recursos, si los tiene.

En las causales de rescisión (art. 1226) se mencionan:

- a) La variación en el destino de la nave antes de iniciarse el viaje para el cual se le hubiere contratado;
- b) La declaratoria de guerra que ponga en peligro la nave antes del viaje o durante el mismo;
- c) El brote de una epidemia a bordo de la nave o en el puerto de destino;

- d) La enfermedad del tripulante que lo inhabilite para prestar el servicio a que se hubiere comprometido.
- e) La muerte o despedida del capitán antes de la salida de la nave;
- f) La falta de convoy cuando se hubiere estipulado que el viaje se haría bajo la escolta de buques de guerra y

En las causales de extinción de las obligaciones del hombre del mar (art. 1227) se mencionan:

- a) La expiración del tiempo del ajuste o la consumación del viaje para el que fuere contratado;
- b) La muerte; la venta, apresamiento o embargo de la nave;
- c) La variación del destino del viaje y la revocación voluntaria o forzada del viaje.

Finalmente es importante destacar que el artículo 1231, que establece la prelación de créditos marítimos laborales privilegiados, coloca los salarios debidos a la tripulación por el último viaje, por encima de la hipoteca naval, cuando establece "la nave y el flete estarán especialmente afectados a los salarios de la tripulación y a las indemnizaciones a que ésta tenga derecho, conforme a lo dispuesto en el Capítulo sobre crédito marítimo". Esta protección va

más allá de la establecida en el Código de Trabajo de 1972 y definitivamente representa una norma de avance y protección para el trabajador del mar, si tomamos en cuenta que estamos hablando del año de 1916.

Al igual que en Panamá, en la mayoría de las legislaciones las primeras normas laborales referentes al obrero del mar se consignaron en las legislaciones mercantiles, por la actividad comercial de explotación de la nave. Con el nacimiento del Derecho laboral, las normas protectoras del trabajador se extendieron a la gente de mar, observándose entonces la importancia de separar las normas laborales marítimas del Derecho comercial, lo que paulatinamente están haciendo los países que tienen sus disposiciones laborales dentro de la legislación comercial.

De acuerdo a Ricardo Lachman, es importante distinguir el trabajo marítimo del contrato de trabajo marítimo, ya que la primera figura es antigua, mientras que la segunda nace con el moderno sistema capitalista de producción y es regulada por el Derecho del Trabajo. El trabajo marítimo se ha considerado históricamente como elemento de operaciones comerciales marítimas, regulado por el

Derecho mercantil, y ha sido hasta inicios de este siglo, con el desarrollo de las organizaciones sociales internacionales de trabajadores, cuando empieza a configurarse como un contrato o relación laboral que debe ser regulado por normas especiales del trabajo, con las características especiales de protección hacia el obrero.³⁶

La particularidad de esta actividad profesional ha motivado una corriente doctrinaria que considera que todas las normas vinculadas al trabajo que se realiza a bordo de buques, debe concentrarse en un “código de la navegación”, de un modo separado del Derecho del trabajo y por consecuencia, del “Código de Trabajo y con razón, del Código de Comercio.”³⁷

³⁶ LACHMAN VARELA, Ricardo Derecho Laboral Marítimo, Panamá, Lachman & Lachman Consultores S A , Panamá, 1985, p.45-46

³⁷ *Estudios sobre Derecho Individual de Trabajo. En homenaje al Prof Mario Deveali*, Editorial Helasta SRL, Buenos Aires, República Argentina, 1979, p 16

1.2 La Ley 8 de 1925 “Por la cual se establece el procedimiento para la nacionalización y arqueo de las naves mercantes en el registro panameño”.

Esta ley estableció el procedimiento para la nacionalización y arqueo de las naves mercantes en el registro panameño. Particularmente nos interesa comentar su artículo 16 que estableció una obligación que más tarde llegó a ser muy controversial y discutida por los sectores vinculados al negocio marítimo, especialmente por los armadores de nuestro registro. Nos referimos a la obligación de mantener como parte de la tripulación, no menos de 10% de marinos panameños. La norma en referencia era del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 16: Todo Capitán de nave panameña dedicado al servicio internacional está en la obligación de mantener en lista de tripulación no menos de diez por ciento de marinos de nacionalidad panameña o de extranjeros casados con panameñas o con hijo de madre panameña, siempre que dichos marinos estén domiciliados en la República de Panamá. Tanto las autoridades portuarias panameñas, como los Cónsules de la República de Panamá en el extranjero o las autoridades de trabajo a su arribo a puerto o cuando pasen en tránsito por el Canal de Panamá, vigilarán que los capitanes, dueños o agentes de naves, cumplan estrictamente con

lo preceptuado en este artículo. La Dirección General de Trabajo, previa comprobación de la falta de marinos panameños disponibles en la República de Panamá, podrá autorizar que se altere temporalmente el porcentaje anterior. Cuando por cualquier circunstancia ajena al capitán del barco, se altere en la tripulación el porcentaje de marinos panameños, el Cónsul de la República en el puerto respectivo concederá el permiso de zarpe, previa la comprobación de la falta de marinos panameños en dicho puerto. (Según quedó modificado por el artículo 266 del Código de Trabajo).

La norma transcrita, como dijéramos en párrafos anteriores, impuso una obligación que aunque siempre fue objetada por los armadores, nunca se cumplió; aunque la razón no era solamente que los armadores se hubieren negado a ello, sino por la imposibilidad real de su cumplimiento, por varias causas, (*Ver Supra*, p.58) entre las que podemos mencionar:

- Que no tenemos suficientes hombres preparados en asuntos del mar; ni marinos para dotar cada nave del registro con el 10% de panameños.

Debemos anotar aquí que cuando decimos que no existe esa cantidad de marinos, nos estamos refiriendo a marinos adecuadamente preparados, con las cualificaciones que debe tener un hombre de mar, en términos de carácter, actitud y aptitud. Esto por cuanto en la gran cantidad de conferencias y seminarios que he asistido he escuchado tanto a marinos como a juristas especialistas en el tema³⁸, expresa que los marinos panameños adolecen de una adecuada formación, como ejemplo de ello, no hablan inglés, lo cual es un requisito indispensable.

- Tienen fama de indisciplinados, aunque este inconveniente se ha ido mejorando con el tiempo. También confrontan problemas de adaptación al medio y al trabajo duro de las faenas del buque.
- Otro aspecto que incidió en que ese porcentaje del 10% no se cumpliera, es la naturaleza del negocio marítimo, en que los costos son determinantes a la hora en que un armador va a

³⁸ Ver Seminario Taller Estrategia Marítima para Panamá, Resumen Ejecutivo, Publicaciones de Panamá, febrero de 1992, p. 119, 129, 141, 242 y 243

decidir qué tripulación va a contratar pues resulta ventajoso en términos de costos contratar tripulación más barata, con mejor preparación y homogénea, para no tener problemas de adaptación y choque de culturas. Siendo así, para el naviero resulta más conveniente contratar toda su tripulación china, japonesa o filipina, que son marinos muy bien preparados, que en medio de ella colocar dos o tres panameños que rompan la armonía.

- Finalmente, otra causa que siempre se ha mencionado como causante de que no se contraten marinos panameños, es la legislación laboral panameña, que no se adecuaba a la realidad del trabajo en el mar.

Finalmente debemos agregar que en la ley 8 de 1925 también se dispone la creación y organización de una Escuela de Navegación que otorgue diplomas de capacidad para ser oficiales de marina mercante nacional.

1.3 Decreto 199 de 5 de agosto de 1947 (Reglamento de aplicación de las leyes sobre protección de los marinos).

No podemos dejar de referirnos a este Decreto que fue aprobado antes de entrar en vigencia el Código de Trabajo de 1947 para reglamentar la aplicación de las leyes sobre protección de los marinos. Este Decreto contenía disposiciones sobre el contrato de alistamiento de los marinos que se obtenía en el Departamento de Trabajo del recién creado Ministerio de Trabajo; igualmente se mencionaban los datos que debían contener estos contratos de trabajo, que además de las generales de cada parte, debían constar los datos referentes a salario, el lugar de enganche y la fecha de terminación, así como los derechos y obligaciones de cada parte (artículo 2). Disponía también el Decreto que el contrato debía firmarse ante la autoridad panameña competente (artículo 4). Adicionalmente se prohibió el trabajo de los menores de dieciocho años (artículo 7).

En cuanto a la colocación de marinos, se prohibió que se ejerciera esta actividad con fines lucrativos, en cumplimiento del Convenio No.9 de 1926 (artículo 8).

Se estableció igualmente, como obligación para los marinos, portar un carné con las generales que lo identifiquen apropiadamente, así como las del buque a bordo del cual laboran y las condiciones de empleo. Este documento debe ser emitido por las autoridades competentes, que en este caso, se atribuyó tal labor al Ministerio de Trabajo en Panamá y a los cónsules en el exterior, quienes debían velar por el cumplimiento de las normas contenidas en este Decreto (artículo 9-10).

La obligación para las naves de registro panameño, de mantener en su lista de tripulación no menos del 10% de marinos panameños, se reiteró en esta ocasión (artículo 14).

También se estableció en el artículo 19 del Decreto, las **inspecciones** como una manera de vigilar que en las naves panameñas se cumpliera con las condiciones de empleo de los marinos, labor que estaría a cargo de las autoridades panameñas, por lo que se entendió que los cónsules debían intervenir en la

verificación de las condiciones de trabajo en los buques que naveguen en aguas internacionales al tocar puertos de otros países; no obstante, la carencia de personal técnico especializado que pueda hacer este trabajo, ha sido siempre un problema para Panamá.

1.4. El Código de Trabajo de 1947.

Antes de referimos al Código de Trabajo de 1946, debemos destacar que aunque algunos lo consideran como el primer Código de trabajo, ya en el año de 1941, a través del Decreto Ley No.38 del mismo año se intentó por primera vez, codificar la legislación del trabajo en Panamá. Se ha dicho que este Decreto Ley recopiló las normas sociales y de protección al empleo que habían sido dictadas con anterioridad y creó otras nuevas que establecieron mejores condiciones de trabajo.³⁹ Sin embargo, no encontramos en esta legislación, disposición alguna referente al trabajo de la gente de mar.

³⁹HOYOS, Arturo *Derecho Panameño del Trabajo*, Panamá, Volumen I, Litografía e Imprenta LIL, S.A., 1982, p 68.

En el año de 1945, en virtud del Decreto No. 31 se creó el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, integrándose a consecuencia de ello, una comisión que se encargaría de elaborar un proyecto de Código de trabajo. Así pues a través de la Ley 67 de 11 de noviembre de 1947 se aprobó el Código de Trabajo, que entró en vigor en 1948. Esta codificación recibió gran influencia de la constitución de 1946, que por primera vez en la legislación panameña, incorporó un capítulo especialmente dedicado al trabajo, reconociendo, en esta materia, la jornada máxima de trabajo diario, el derecho de huelga, de asociación sindical, salario mínimo, de protección a la maternidad; así como los principios fundamentales de igualdad de salario, de irrenunciabilidad de derechos, constituyendo una innovación en lo que a derecho laboral se refiere.

Es importante para nuestro estudio el Código de Trabajo de 1947 porque contenía un título (XII) dedicado a los "Trabajadores del Mar y de las Vías Navegables" con 27 artículos solamente aplicables a los trabajadores de la marina mercante y no así a los de las naves de pesca y cabotaje, ya que para este tiempo no se encontraba desarrollada plenamente la actividad de la pesca. A pesar de que

podemos considerar que este código constituye un avance en materia laboral, particularmente en lo que al trabajo en el mar se refiere, desde aquél momento se empezó a vislumbrar los inconvenientes que resultaban al aplicar las normas del trabajo de tierra, a las relaciones laborales ocurridas en el mar, acentuándose más las dificultades si tomamos en cuenta que por explotar un registro abierto de naves, la mayoría de los buques que enarbolaban nuestro pabellón, navegaban en aguas internacionales, eran operados por navieros de otras nacionalidades y la mayoría de la tripulación que labora a bordo tampoco era panameña; vislumbrándose desde aquella época, la necesidad de crear una legislación especial para los marinos panameños que laboren en los buques mercantes de servicio internacional.

1.5 El Código de Trabajo de 1972.

Antes de referirnos a las disposiciones laborales marítimas que introdujo el Código de Trabajo de 1972, haremos un breve paréntesis para mencionar el Decreto de Gabinete 249 del 16 de julio de 1971, a través del cual se dictó la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, ya

creado en 1969. Es importante referirnos a esta ley porque creó algunos organismos consultivos y de asesoría del Ministerio, entre los cuales nos interesa destacar la Comisión de Trabajo Marítimo, quien desempeñaría estas funciones en cuanto a la aplicación de la legislación laboral en las actividades marítimas, así como coadyuvar, reafirmar, fomentar e impulsar el mejoramiento cultural, profesional, económico y social de los trabajadores del mar.

Una de las principales tareas que ha cumplido esta comisión es la estudiar y redactar los proyectos de ley de trabajo en el mar desde el año de 1981, como veremos más adelante cuando hablemos de los antecedentes de la ley de trabajo en el mar.

Después de estos comentarios, veremos las normas laborales marítimas del Código de Trabajo de 1972. Este Código de Trabajo fue aprobado por Decreto de Gabinete No.252 de 1971 y estableció disposiciones que reproducían las contenidas en la Ley 67 de 1947, es decir, se trata de disposiciones similares a las que rigieron de 1947 hasta 1972; no obstante, la principal innovación de este código en cuanto a nuestra materia en estudio, es la incorporación de los marinos pescadores y de naves de pesca y cabotaje, que hasta esta

fecha habían sido marginados de la legislación laboral. Así pues se estableció un capítulo dedicado al trabajo marítimo, dividido en dos secciones, una que reguló el trabajo en las naves dedicadas al servicio internacional y otra, dedicada a las naves de pesca y cabotaje, que comprendía de los artículos 251 a 276. Aunque estas normas han sido expresamente derogadas por el Decreto Ley 8 de 1998, repasaremos brevemente algunas de estas normas que representan antecedentes de la legislación laboral marítima.

De la lectura de estas normas se colegía con claridad meridiana, que el legislador estaba consciente de las especiales características del trabajo en el mar, y aunque dichas relaciones se regularan en el Código de Trabajo de tierra, merecían especial atención los usos y costumbres marítimas. Como ejemplo de ello, podemos mencionar, la situación del capitán quien era considerado como representante del empleador para todos los efectos legales; además el Código de Comercio, le atribuía funciones de autoridad pública. Los capitanes tenían competencia exclusiva para fijar las jornadas o turnos de trabajo, de acuerdo a los usos marítimos (artículo 260). Este aspecto marcaba una diferencia, pues siendo tan

amplia la potestad del capitán, no tenía lugar la distinción de jornadas en diurna, nocturna y mixta como ocurre con el trabajo de tierra. Este tema trajo polémicas, pues los trabajadores exigían el pago de los recargos que para el resto de los trabajadores contemplaba el artículo 33 del Código de Trabajo, cuando se prestaba servicio en jornadas extraordinarias, lo que corrientemente se daba en el mar. Esto llevó a las autoridades de trabajo panameñas a pronunciarse en este tema, indicando que se aceptaba la validez de los contratos celebrados con arreglo a los usos y costumbres observados internacionalmente en los cuales se pactaba un salario mensual fijo y una tasa de recargo aparte, siempre y cuando se respetara el salario mínimo y una tasa de 25% de recargo sobre el salario mínimo, tal y como lo disponía el artículo 261.⁴⁰

En cuanto a los contratos de alistamiento, podían pactarse por tiempo definido, indefinido o por viaje y tres (3) o más contratos sucesivos por tiempo definido, convertían la relación de trabajo en indefinida. Hay sucesivos contratos cuando entre uno y otro media un lapso no superior a 3 meses. (artículo 254).

⁴⁰ Ver apéndice N°51 del Código de Trabajo, 10ª edición, febrero de 1987, p 750-751

Los contratos de los marinos que laborasen a bordo de naves de bandera panameña dedicadas al servicio internacional debían firmarse ante la autoridad panameña competente en tres ejemplares por el capitán o su representante y los marinos. De acuerdo a esta norma debían existir “formularios” para los contratos de marinos que proporcionaría la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo en Panamá y en el extranjero, los cónsules. (artículos 263 y 264) Esta norma es importante, y lastimosamente no se repitió en el Decreto Ley 8 de 1998 porque en nuestra opinión permitía a la Autoridad competente (panameña) asegurar la aplicación y cumplimiento de las normas laborales de protección al trabajador del mar, permitiendo la intervención oportuna para asegurar ese respeto a la ley, al momento de la firma del contrato. Por otra parte la idea del formulario es interesante porque mencionaba los requisitos que debían contener los contratos de trabajo.

En cuanto a la repatriación, el Código establecía, como regla general, la obligación del empleador de restituir al marino al lugar o puerto de enganche antes de concluir la relación laboral, con la única excepción de que la contratación se hubiere efectuado en Panamá,

caso en el cual debía repatriarse al marino al lugar de contratación (artículo 255).

Las actividades de intermediación para la colocación de marinos desempleados estaban prohibidas y sólo se permitió esta actividad a los sindicatos y al Ministerio de Trabajo. (Artículo 265).

Se establecieron causas de terminación de la relación laboral especialmente concebidas al trabajo marítimo, como por ejemplo, el naufragio (artículo 259), el cambio de nacionalidad de la nave (artículo 256), variación de los destinos del viaje (artículo 258).

Las vacaciones eran diferentes a las de los trabajadores de tierra, ya que después de 12 meses de servicio continuo, se podían disfrutar, 18 días por cada año de servicio para los capitanes y oficiales. Para el resto de la tripulación, no menos de 12 días por cada año de servicio (artículo 262).

Finalmente, en cuanto a las relaciones colectivas, solamente el artículo 274 abordó el tema, al disponer que la huelga no es legal cuando la nave se encontrara fondeada fuera del puerto. No obstante lo anterior, durante todo el tiempo de vigencia de estas disposiciones, esto es, hasta 1998, las relaciones colectivas de los trabajadores de

la marina mercante se rigieron por las normas generales del Código de Trabajo. Por ejemplo, en cuanto a la constitución de organizaciones sociales de trabajadores del mar, se siguieron las normas del Código de Trabajo. Y es que de acuerdo al Código de Trabajo de 1972 (artículo 275), en lo que no estuviere regulado en el Capítulo VIII, a los marinos se les debía aplicar el resto de las normas generales de dicho Código, los usos y costumbres marítimos internacionales y los convenios internacionales sobre la materia. Por ello, cuando han existido vacíos en cualesquiera materias, se han aplicado las normas relativas a los trabajadores de tierra. Por otro lado, también se les aplican los Convenios No. 87, sobre la libertad sindical y protección del derecho de sindicación y No.98, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva.

Aparte del tema de las relaciones laborales colectivas marítimas, en que no existe mayor problema en la aplicación de las normas del Código de Trabajo, la aplicación al trabajador del mar del resto de las reglas del juego aplicables al trabajador de tierra siempre ha traído problemas, si tomamos en cuenta que se trata de una actividad internacional, como vimos cuando hablamos del registro

abierto panameño, en cuyas naves, laboran tripulantes de otras nacionalidades, que son contratados en países muy distantes al nuestro, y en cuya contratación prevalecen los usos y costumbres marítimos.

Pero el tema más polémico fue sin duda la obligación contenida en el artículo 266, de acuerdo al cual todo capitán de nave panameña dedicada al servicio internacional, estaba en la obligación de mantener dentro de su tripulación, no menos del 10% de marinos de nacionalidad panameña o extranjero casado con panameña o con hijos panameños, siempre y cuando residieran en Panamá. Esta obligación legal jamás fue cumplida. En párrafos anteriores mencionamos algunas de las razones (*Infra* p. 42-44), destacando entre las de más peso, la imposibilidad de contratar este porcentaje de panameños, porque no existía la disponibilidad del recurso humano capacitado para las labores que se requerían; por otro lado, los armadores, navieros y capitanes se quejaban de lo problemático que resultaba el contratar marinos panameños, pues la legislación laboral que acabamos de mencionar era en extremo rígida y proteccionista, aunado a las múltiples reclamaciones laborales que

frecuentemente protagonizaban los marinos panameños en búsqueda de reconocimientos de derechos laborales contemplados en el Código de Trabajo para los demás trabajadores, como lo eran, el decimotercer mes, recargos por horas extraordinarias, días de fiesta o duelo nacional, entre otros, lo cual influyó para que en el ámbito internacional se creara un estigma de los marinos panameños, como una mano de obra que no era conveniente contratar en término de costos, razones por las cuales los armadores preferían contratar otro personal menos problemático, menos costoso y que habla inglés, como por ejemplo, los filipinos⁴¹.

El Código de Trabajo de 1972 en su artículo 276, contempló además, para los casos de incumplimiento, una multa de cien a mil Balboas para los que contravinieran las obligaciones impuestas en dicho código, sanción que resultaba ridícula si tomamos en cuenta que en el negocio naviero involucra una gran inversión de capital.

⁴¹ MEDINA, Joel, Conferencia dictada en la Universidad de Panamá, octubre de 1996.

2. LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES REFERENTES A LA GENTE DE MAR.

Panamá es miembro de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) desde 1919. “Los propósitos de este organismo internacional son el contribuir al establecimiento de la paz basándose en la justicia social, así como mejorar las condiciones de trabajo y niveles de vida, promover la estabilidad económica y social, la extensión de las medidas de seguridad social y la legislación sobre el bienestar social. Dichos propósitos se lograrán teniendo en cuenta los principios fundamentales expresados en la Declaración anexa a su Constitución que son: la libertad de expresión, el trabajo no es una mercancía, libertad de asociación y el esfuerzo internacional continuo y concertado para la lucha contra la pobreza.”⁴²

De acuerdo a Arturo Hoyos la influencia de este organismo ha sido sentida por nuestro país porque ha impulsado la aplicación del tripartismo en las relaciones laborales, la libertad sindical, las

⁴² SOLARI TUDELA, Luis *Derecho Internacional Público*, Lima, Ediciones Gutenberg, sexta edición, 1982, p.102.

negociaciones colectivas de trabajo, los contratos especiales, el servicio nacional de empleo y otros aspectos importantes en lo que a las condiciones de trabajo se refiere, como la jornada laboral y las vacaciones.⁴³

Para cumplir con sus objetivos, la O.I.T. procura uniformar la legislación del trabajo de todo el mundo, elaborando convenios y recomendaciones con el fin de suscitar un espíritu universal acerca de la unidad y promoción de una reforma social, para el impulso de la justicia social. La OIT se compone de tres órganos, a saber, el Consejo de Administración, que tiene funciones directivas; La Conferencia, que es el cuerpo legislativo y la Oficina Internacional del Trabajo, que es la entidad ejecutiva.

Los proyectos de convenios son estudiados por un cuerpo de expertos y luego son sometidos a la aprobación de la Conferencia, la cual se integra por delegados de los países miembros de la O.I.T. Cada representación nacional está compuesta por dos delegados gubernamentales, uno patronal y uno que representa a los empleadores. Los primeros son elegidos por el Estado y los otros dos

⁴³HOYOS, Arturo. Op Cit. p. 100

son escogidos de entre las organizaciones sociales más representativas del sector trabajador y empleador de cada país.

Las funciones principales de la Conferencia son analizar temas específicos referentes a las condiciones de trabajo a fin de establecer conclusiones en convenciones internacionales; recibir los informes presentados anualmente por el Estado sobre la aplicación de los convenios aprobados previamente y; promover el intercambio de opiniones e información acerca de los problemas laborales a nivel mundial. La Conferencia se reúne, por lo menos, una vez al año.⁴⁴

Los acuerdos que la Conferencia adopta son de tres clases: a) *resoluciones*: se trata de medidas para el mejor funcionamiento interno de este organismo, por lo general son de carácter administrativo; b) *recomendaciones*: constituyen textos coherentes sobre una materia laboral específica, que se adoptan y se dan a conocer a los Estados miembros como la expresión de un anhelo o manifiesta conveniencia; c) *Convenciones o convenios*: son proyectos de tratados internacionales que se proponen a la

⁴⁴ CABANELLAS, Guillermo. *Tratado de Derecho Laboral*, Argentina, Tomo I, Volumen 2, editorial Heliasta SRL, p 188.

aprobación y ratificación de los Estados Miembros, para que así se conviertan en leyes nacionales obligatorias para cada país.⁴⁵ El conjunto de Convenios y Recomendaciones internacionales adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo componen lo que se denomina el *Código Internacional del Trabajo*⁴⁶

Los convenios, desde el punto de vista de su estructuración, revisten la forma de tratados, es decir, tienen considerandos y articulados y se refieren a una materia especial del trabajo. Las recomendaciones, son sugerencias sobre temas laborales específicos. En lo que se diferencian los convenios de las recomendaciones es que éstas últimas no están sujetas a ratificación y por ende no conllevan para los Estados Miembros, la obligación de incorporar a su legislación y práctica nacionales los principios rectores que en ellas se contienen. Respecto a una recomendación, la obligación del miembro se reduce, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.6, incisos b) y d) de la Constitución de la O.I.T., a someter el texto de la misma en el plazo de una año a la

⁴⁵ *Ibidem.* p 194.

⁴⁶ Curso Básico "OIT y la Gente de Mar", op. cit. p 24

autoridad o autoridades a quienes compete el asunto a efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas. Igualmente se compromete a informar al Director de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, debiendo explicar dicho Miembro en qué medida y por qué medios se propone ejecutar las disposiciones de ésta.

Se recurre a las recomendaciones cuando por la complejidad de una materia laboral, así como por la existencia de diferencias entre un Estado y otro, es difícil lograr la aprobación de un convenio. Además constituyen antecedentes que pueden, eventualmente, convertirse en convenio. Mientras tanto, constituyen principios generales que sirven de orientación a los países Miembros al momento de preparar sus legislaciones laborales.

De conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, para aprobar los convenios y recomendaciones se requiere el voto favorable de los dos tercios de los delegados presentes en las reuniones o Conferencia. Cada Miembro se obliga entonces a

someter el convenio en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia, a la autoridad competente para que le den forma de ley o adopten las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones del convenio. Si la autoridad competente no diera su autorización para la aplicación del convenio, no recaerá sobre el miembro ninguna otra obligación; solamente tendrá que informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo el estado de su legislación y práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio. “Queda de esta manera a discreción del Gobierno, en principio, la determinación de las medidas que finalmente adoptará para conformar sus leyes y prácticas a los principios rectores del instrumento. Dada la transcendencia real que poseen las normas jurídicas, el medio más importante para dar cumplimiento a esta obligación a cargo de los países, consiste en la incorporación a la legislación de las disposiciones del convenio”.⁴⁷

⁴⁷ BARROSO FIGUEROA, J. *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Editorial Porrúa, S A., 1987, p 152

De acuerdo a la Constitución de la O.I.T., los países que forman parte de la Organización Internacional del Trabajo asumen, al incorporarse a ella, una serie de obligaciones. La más importante consiste en someter a la autoridad competente los convenios aprobados. "Se entiende que la autoridad competente es el parlamento, razón por la cual se ha dicho que el convenio debe ser sometido al órgano legislativo, aunque el Poder Ejecutivo tenga facultades para ratificar, porque el convenio no es un aspecto de las relaciones de un país con otros Estados, función ésta confiada a veces a los órganos ejecutivos, sino un aspecto de la actividad legislativa de los Estados.

Al respecto, la tarea del Poder Ejecutivo debe limitarse a remitir al parlamento el convenio a los efectos de su ratificación. Puede además recomendar la ratificación cuando estime oportuno o necesario declarar obligatorio el régimen de un convenio⁴⁸

Cabe señalar que en Panamá, de acuerdo al artículo 153, numeral 3 de la Constitución, le corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar o desaprobar, antes de su ratificación los tratados

y convenios internacionales que celebre el ejecutivo. Así pues, la ratificación de un convenio se produce después que la Asamblea legislativa lo aprueba en tres debates, es decir primero debe convertirlo en ley de la República. Para lograr esto, como en toda ley, el convenio se somete a consideración del Consejo de Gabinete, con una recomendación del Ministro de Relaciones Exteriores, quien previamente consulta el tema al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social o a cualquier otra entidad o ministerio según la materia de que se trate. Una vez el convenio es presentado a la Asamblea Legislativa para su ratificación, se manda a la Comisión de Relaciones Exteriores para que le dé primer debate; una vez aprobado pasa al Pleno de la Cámara donde se les da segundo y tercer debate. En realidad en cada uno de esos debates solamente se discute sobre su conveniencia o inconveniencia, ya que no se pueden hacer modificaciones al texto del convenio, porque esto supondría su alteración unilateral, sino que debe

⁴⁸ DE FERRARI, FRANCISCO *Derecho del Trabajo*, Parte General, Buenos Aires, 2ª edición, ediciones Depalma, 1968, p. 402

aprobarse íntegramente. Este procedimiento es parecido a un tercer debate.

Una vez efectuada esta breve introducción, haremos un esbozo de los convenios laborales marítimos aprobados o ratificados por nuestro país.

Hemos investigado que hasta la fecha, Panamá ha ratificado un total de 71 convenios relativos a condiciones de trabajo. De estos 71 convenios, 25 se refieren a materia marítima.⁴⁹ La normativa sobre Gente de Mar es el conjunto más importante de las normas marítimas, y por la afinidad y contenido laboral se agrupan en 7 temas o grupos:

1. Disposiciones generales
2. Condiciones de admisión al trabajo
3. Certificados de capacidad
4. Formación, contratación y seguridad en el trabajo
5. Condiciones generales de trabajo

⁴⁹Informe de la 85ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1997.

6. Seguridad Social
7. Seguridad, Higiene y Bienestar⁵⁰

2.1 Convenios Laborales Marítimos Ratificados por Panamá.

A continuación presentaremos la lista de los 25 convenios referentes al trabajo de la gente de mar.

Convenios:

- 1) **C-8 Convenio sobre las Indemnizaciones de Desempleo (naufragio)1920.** Aprobado por Decreto de Gabinete No. 158 del 4 de junio de 1970.
- 2) **C-9 Convenio sobre Colocación de la gente de mar, 1920.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.159 del 4 de junio de 1970.
- 3) **C-15 Convenio sobre la Edad Mínima (Pañoleros y Fogoneros), 1921.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.º 163 del 4 de junio de 1970.

⁵⁰ Curso Básico "OIT y la Gente de Mar". Op cit. p 39

- 4) **C-16 Convenio sobre el Examen Médico de los Menores (Trabajo Marítimo), 1921.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.164 del 4 de junio de 1970.
- 5) **C-21 Convenio sobre la Inspección de los Emigrantes, 1926.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.167 del 4 de junio de 1970.
- 6) **C-22 Convenio sobre el Contrato de Enrolamiento de la Gente de Mar, 1926.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.168 del 4 de junio de 1970.
- 7) **C-23 Convenio sobre la Repatriación de la Gente de Mar, 1926.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.169 del 4 de junio de 1970.
- 8) **C-27 Convenio sobre la Indicación del Peso en los Fardos Transportados por Barcos, 1929.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.171 del 4 de junio de 1970.
- 9) **C-32 Convenio sobre la Protección de los Cargadores de Muelle contra los Accidentes (revisado) 1932.** Aprobado por Decreto de Gabinete No. 40 del 26 de febrero de 1971.

- 10) **C-53 Convenio sobre los Certificados de Capacidad de los oficiales, 1936. Aprobado por Decreto de Gabinete No.40 del 26 de febrero de 1971.**
- 11) **C-55 Convenio sobre las Obligaciones del Armador en Caso de Enfermedad o Accidente de la Gente de Mar, 1936. Aprobado por Decreto de Gabinete No.41 del 26 de febrero de 1971.**
- 12) **C-56 Convenio sobre el Seguro de Enfermedad de la Gente de Mar, 1936. Aprobado por Decreto de Gabinete No.42 del 26 de febrero de 1971.**
- 13) **C-58 Convenio sobre la Edad Mínima (Trabajo Marítimo) (revisado), 1936. Aprobado por Decreto de Gabinete No.174 del 4 de junio de 1970.**
- 14) **C-68 Convenio sobre la Alimentación y el Servicio de Fonda (Tripulación de Buques), 1946. Aprobado por Decreto de Gabinete No.44 del 26 de febrero de 1971.**
- 15) **C-69 Convenio sobre el Certificado de Aptitud para los Cocineros de Buque, 1946. Aprobado por Decreto de Gabinete No.45 del 26 de febrero de 1971.**

- 16) **C-71 Convenio sobre las Pensiones de la Gente de Mar, 1946.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.46 del 26 de febrero de 1971.
- 17) **C-73 Convenio sobre el Examen Médico de la Gente de Mar, 1946.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.47 del 26 de febrero de 1971.
- 18) **C-74 Convenio sobre el Certificado de Marinero Preferente, 1946.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.48 del 26 de febrero de 1971.
- 19) **C-92 Convenio sobre el Alojamiento de la Tripulación (revisado) 1949.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.50 del 26 de febrero de 1971.
- 20) **C-108 Convenio sobre los Documentos de Identidad de la Gente de Mar, 1958.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.183 del 4 de junio de 1970.
- 21) **C-112 Convenio sobre la Edad Mínima (Pescadores), 1959.** Aprobado por Decreto de Gabinete No. 184 del 4 de junio de 1970.

- 22) **C-113 Convenio sobre el Examen Médico de los Pescadores, 1959.** Aprobado por Decreto de Gabinete No. 185 del 4 de junio de 1970.
- 23) **C-114 Convenio sobre el Contrato de Enrolamiento de los Pescadores, 1959.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.186 del 4 de junio de 1970.
- 24) **C-125 Convenio sobre los Certificados de Competencia de Pescadores, 1966.** Aprobado por Decreto de Gabinete No.192 del 4 de junio de 1970.
- 25) **C-126 Convenio sobre el Alojamiento de la Tripulación (Pescadores), 1966.** Aprobado por Decreto de Gabinete No. 57 del 26 de junio de 1970.

Estos son los 25 convenios ratificados por Panamá. Seguidamente presentamos un breve resumen de las materias que reglamentan algunos de los convenios que consideramos más importantes. También nos referiremos a otros convenios y recomendaciones que aunque no han sido ratificados aún, son importantes por las materias que contienen, por lo que se espera que en futuro próximo formen parte de nuestra legislación positiva.

Convenio 22, relativo al contrato de enrolamiento de la gente de mar. Aprobado por Decreto de Gabinete No. 168 del 4 de junio de 1970.

Este convenio estipula que los contratos de trabajo podrán pactarse por duración determinada o por viaje, o si la legislación nacional lo permite, por duración indeterminada, para cada caso, el convenio establece las reglas del juego a las cuales deberán sujetarse los contratos en cada una de estas modalidades. Otro asunto de singular importancia que contiene el convenio, se refiere a los casos en los cuales podrá darse por terminado un contrato de enrolamiento, dejando a la legislación nacional determinar las causales de despido y estableciéndose expresamente que los contratos no contendrán disposiciones contrarias a la legislación nacional o al presente convenio. Por otro lado, se establece que deberán darse facilidades a la gente de mar para que examine el contrato de enrolamiento antes de ser firmado; las condiciones del contrato serán fijadas por la legislación nacional, así como las circunstancias en las que puede

despedirse a la gente de mar y los casos en los cuales los trabajadores del mar pueden solicitar su desembarco inmediato.

Convenio 23, relativo a la repatriación de la gente de mar.

Aprobado por Decreto de Gabinete No. 169 del 4 de junio de 1970.

Este convenio ha sido objeto de revisión por la Conferencia Internacional del Trabajo, resultando del texto revisado el convenio No.166, que no ha sido ratificado por Panamá.

El convenio regula un aspecto importante como lo es la repatriación de la gente de mar, que consiste, en el derecho de todas las personas empleadas en cualquier cargo a bordo de un buque dedicado a la navegación marítima al cual se le aplique, en consecuencia, este convenio, a ser devuelta a su país de origen o al puerto de enganche, una vez finalice su contrato de trabajo. En efecto, el citado convenio se aplica a todo buque dedicado a la navegación marítima, que esté destinado a la navegación comercial, así como a los capitanes, marinos y armadores. En cuanto a las materias que regula, el convenio menciona expresamente siete

circunstancias en las cuales un marino tiene derecho a ser repatriado. El término de duración máxima de servicio a bordo, al término del cual el marino debe ser repatriado, debe establecerse expresamente en la legislación nacional o en los convenios colectivos, pero en ningún caso ese periodo de servicio a bordo será superior a 12 meses, sin embargo, establece el convenio, deberán hacerse esfuerzos por reducir ese término. También deben especificarse los lugares o puntos de destino en los cuales deberá repatriarse a la gente de mar, incumbiendo al armador la responsabilidad de organizar la repatriación y los gastos de la misma, los cuales se señalan en el convenio. El armador no puede exigir al marino al inicio de sus labores, ningún anticipo con miras a sufragar los gastos de repatriación ni deducir dicho costo de la remuneración u otras prestaciones a que tenga derecho el trabajador; tampoco deberá descontarse de las vacaciones devengadas el tiempo invertido en espera de la repatriación ni el tiempo invertido en el viaje de repatriación.

Finalmente es importante señalar que la repatriación se considera efectuada cuando la gente de mar haya sido desembarcada

en un punto de destino que ha sido establecido previamente de conformidad a los lineamientos o disposiciones de este convenio. En cuanto a este tema, la Conferencia Internacional del Trabajo consciente de su importancia decidió adoptar algunas propuestas complementarias al convenio relativo a la repatriación de la gente de mar, así fue adoptada la recomendación No.74 en la cual se dispuso que en los casos en que tanto el armador como el miembro en cuyo territorio esté matriculado el buque, incumplan la obligación que le impone el convenio en cuanto a la organización de la repatriación y la asunción del costo de la misma, el Estado de cuyo territorio deba ser repatriado el marino o el Estado del cual el marino sea nacional, deberá organizar dicha repatriación y recuperar los costos del miembro en cuyo territorio esté matriculado el buque.

Convenio 55, relativo a las obligaciones del armador en caso de enfermedad, accidente o muerte de la gente de mar. Aprobado por Decreto de Gabinete No. 41 del 26 de febrero de 1971.

En este convenio se establecen las obligaciones que tiene el armador de cubrir ciertos riesgos de la gente de mar, que cada legislación

estime, debe aplicarse el convenio. Los riesgos que deben cubrirse son los de enfermedad o accidentes ocurridos en el periodo que transcurra entre la fecha estipulada en el contrato de enrolamiento para el comienzo y terminación del servicio. También debe cubrirse el riesgo de muerte que resulte de cualquier enfermedad o accidente, estableciendo cada legislación nacional sus excepciones. Igualmente se dispone que en caso de que exista un sistema de seguro obligatorio, podrán establecerse disposiciones sobre los casos en los cuales cesará la responsabilidad del armador con respecto a una persona enferma o herida. En caso de que no haya sistema de seguro obligatorio, el armador correrá con los gastos que ocasionen los accidentes que produzcan una incapacidad para trabajar y deberá pagar el salario total o una parte del mismo, según se determine en la legislación nacional.

Convenio 56, relativo al seguro de enfermedad de la gente de mar. Aprobado por Decreto de Gabinete No.42 del 26 de febrero de 1971.

Este convenio establece la obligatoriedad del seguro de enfermedad para toda persona empleada a bordo de un buque que haya ratificado este convenio, estableciendo cada legislación nacional las excepciones en cuanto a las personas cubiertas por el seguro. Así se dispone que el asegurado incapacitado para trabajar tendrá derecho a una indemnización en metálico por lo menos durante las 26 primeras semanas o durante los 180 primeros días de incapacidad contados a partir del primer día indemnizado. En todo caso, la cuantía de la indemnización concedida al asegurado nunca deberá ser inferior a la tasa fijada por el régimen general de seguro obligatorio de enfermedad, cuando dicho régimen exista y no sea aplicable a la gente de mar. Igualmente el convenio establece una lista de casos en los cuales la indemnización podrá ser suspendida o reducida. El seguro de enfermedad podrá ser administrado directamente por el Estado o por instituciones autónomas que estarán bajo el control administrativo y financiero de los poderes públicos y no podrán

perseguir fines lucrativos. Ninguna de las disposiciones de este convenio menoscabará en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos celebrados entre armadores y gente de mar que garanticen condiciones más favorables que las prescritas en este convenio.

Convenio 71, relativo a las pensiones de la gente de mar.

Aprobado por Decreto de Gabinete No. 46 del 26 de febrero de 1971.

De acuerdo a este convenio cada Estado que lo ratifique deberá establecer o mantener, de acuerdo a su legislación nacional, un régimen de pensiones para la gente de mar que se retire del servicio marítimo, estableciendo cada legislación interna, las excepciones que estime necesarias en cuanto a las personas que es aplicable o no; asimismo se mencionan las condiciones que debe cumplir el régimen, como los son el relativo al tiempo de servicio, edad, cuantía cotizaciones y el porcentaje de la contribución de la gente de mar.

Convenio 68, relativo a la alimentación y al servicio de fonda a bordo de los buques. Aprobado por Decreto de Gabinete No.44 del 26 de febrero de 1971.

De acuerdo a esta normativa internacional, todo miembro que la ratifique tendrá la obligación de establecer un nivel satisfactorio para la alimentación o el servicio de fonda de la tripulación de sus buques dedicados a la navegación marítima, determinación que le corresponderá efectuar a la legislación nacional. Igualmente le corresponde a las autoridades públicas que indique la legislación nacional, ejercer las funciones necesarias para la elaboración y aplicación de reglamentos sobre la alimentación, provisión de víveres, agua potable, etc. y la concesión de los certificados de aptitud para el personal de fonda a quienes se les requiera determinadas calificaciones. También corresponde a la legislación nacional efectuar las inspecciones pertinentes a bordo para verificar que se cumplan las normas en referencia, actividad que debe ejercer en estrecha colaboración con las organizaciones de armadores y de gente de mar. En consecuencia de lo anterior, el Estado debe contar con un cuerpo de inspectores que recojan las protestas y estén facultados para

hacer recomendaciones al armador, al capitán de un buque o a cualquier otra persona responsable, a fin de mejorar las condiciones del servicio de fonda. También debe, la legislación nacional, establecer las sanciones para los que incumplan los reglamentos o disposiciones del presente convenio o impidan la labor de los inspectores, quienes deberán presentar informes sobre sus labores a la autoridad competente (que en nuestro país es la Autoridad Marítima de Panamá).

Convenio 73, relativo al examen médico de la gente de mar.

Aprobado por Decreto de Gabinete No.47 del 26 de febrero de 1971.

De conformidad con este convenio, ninguna persona podrá ser empleada a bordo de un buque si no posee certificado que pruebe su aptitud física para el trabajo marítimo en que vaya a ser empleada, firmado por un médico, o, en caso de un certificado que concierna únicamente a la vista, por una persona autorizada por la autoridad competente para expedir dicho certificado. La autoridad competente determinará la naturaleza del examen médico así como las

indicaciones que debe contener. Dicho certificado será válido por un tiempo que no exceda de dos años a partir de la fecha en que sea expedido.

Convenio 92, relativo al alojamiento de la tripulación a bordo. Aprobado por Decreto de Gabinete No.50 del 26 de febrero de 1971.

El alojamiento comprende los dormitorios, comedores, instalaciones sanitarias, enfermerías y lugares de recreo previstos para uso de la tripulación. Todo miembro que apruebe este convenio se obliga a mantener en vigor una legislación que garantice la supervisión y aprobación de los planos del buque antes de su construcción, de manera que el lugar destinado para alojamiento de la tripulación reúna las condiciones adecuadas exigidas por la legislación en cuanto a su ubicación, la debida ventilación, la calefacción, el alumbrado, la superficie, la cantidad de comedores, los lugares de descanso, las instalaciones sanitarias, los percheros, etc., todo ello de acuerdo a la capacidad del buque y al número de tripulantes. Todos estos aspectos son reglamentados por el convenio 92.

Convenio 108, relativo a los documentos nacionales de identidad de la gente de mar. Aprobado por Decreto de Gabinete No.183 del 4 de junio de 1970.

De conformidad con este convenio, todo miembro que lo ratifique, deberá otorgar a sus nacionales que ejerzan la profesión de marino, un documento de identidad de la gente de mar. Este documento contendrá el nombre y el título de la autoridad que lo otorgue, la fecha y lugar de otorgamiento y una declaración de que constituye un documento de identidad de la gente de mar a los efectos de presente convenio. Asimismo el convenio establece los datos relativos al titular, que debe contener dicho documento.

Convenio 113, relativo al examen médico de los pescadores. Aprobado por Decreto de Gabinete No.185 del 4 de junio de 1970.

Este convenio, como su nombre lo indica, es aplicable a los marinos empleados en los buques de pesca, quienes no podrán ser empleados a bordo si no presentan certificado que pruebe su aptitud física para el trabajo marítimo para el cual vaya a ser empleado, firmado por un médico autorizado por la autoridad competente.

Convenio 114, relativo al contrato de enrolamiento de pescadores. Aprobado mediante Decreto de Gabinete No.186 del 4 de junio de 1970.

Este convenio es aplicable a las personas empleadas o contratadas a bordo de un barco de pesca, en cualquier calidad, que figure en el rol de la tripulación con excepción de los prácticos, los alumnos de buques escuela, los aprendices sujetos a un contrato especial de aprendizaje, los tripulantes de los buques de guerra y demás personas al servicio permanente del Estado. En esta normativa se establecen los requisitos de contratación de los pescadores, los

derechos y obligaciones que deben incluirse en el contrato de enrolamiento, el cual puede efectuarse por duración definida, o por viaje o si la legislación nacional lo permite, por duración indefinida. La legislación nacional debe determinar las circunstancias en las cuales el armador o el patrón podrá despedir a los pescadores o éstos últimos exigir su desembarco inmediato.

Tal y como hemos podido observar, la lista de convenios ratificados por Panamá, en su mayoría fueron aprobados en los años de 1970 y 1971, convenios que previamente fueron aprobados por la O.I.T. casi a inicios de este siglo; por lo tanto, la mayoría de ellos ya han sido objeto de revisión y estudio con el fin de actualizarlos a los cambios tecnológicos de la industria marítima, cambios que definitivamente afectan a la relación obrero patronal, o sea a los contratos de trabajo.

Los 25 convenios de la Organización Internacional del Trabajo referentes a la gente de mar, ratificados por Panamá, forman parte, junto a nuestra ley laboral marítima, de la normativa laboral vigente que regula las relaciones entre el capital y el trabajo que se dan a bordo de las naves de bandera panameña.

Aunque se hace alusión a convenios relativos a los pescadores, es preciso dejar establecido que lo hacemos a manera de ilustración, sin profundizar en ellos, toda vez que el presente estudio se basa únicamente en los temas que se refieren a la gente de mar que labora en los buques mercantes dedicados al servicio internacional

2.2 Convenios referentes a la Colocación y al Empleo de la Gente de Mar.

En materia de empleo y colocación, la organización Internacional del trabajo ha adoptado 11 convenios, de los cuales Panamá ha ratificado 5 de estos convenios.

- a) Convenio 2, sobre el desempleo, 1919.
- b) Convenio 9, sobre colocación de la gente de mar, 1920. (ratificado por Panamá)
- c) Convenio 34, sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933.
- d) Convenio 44, sobre el desempleo, 1934.
- e) Convenio 50, sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936.

- f) **Convenio 88, sobre el servicio del empleo, 1948. (ratificado por Panamá)**
- g) **Convenio 96, sobre las agencias retribuidas de colocación, 1949. (ratificado por Panamá)**
- h) **Convenio 122 sobre la política del empleo, 1964. (ratificado por Panamá)**
- i) **Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983. (ratificado por Panamá)**
- j) **Convenio 168, sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988.**
- k) **Convenio 179 relativo a la contratación y colocación de la gente de mar, 1996.**

Como se observa en el listado enunciado, la Organización Internacional del Trabajo, desde temprano ha sentido la preocupación de abordar los temas referentes a la colocación y al empleo de los trabajadores.

2.3. Incorporación de los Convenios a la Legislación y Práctica Nacional.

Los convenios internacionales no solamente tienen efectos en el ámbito internacional, sino que su ratificación va más allá, porque al ser ratificados y por ende publicados o promulgados se convierten en parte integrante del orden jurídico interno, pues la ley que aprueba o ratifica un convenio, lo introduce en el orden interno, convirtiéndolo así en obligatorio, como es el caso de Panamá (*Infra*, p. 62).

Si bien es cierto que cuando aprobamos un convenio, lo convertimos en Ley de la República, y por ende, es de obligatorio cumplimiento, la O.I.T. sugiere que se tomen medidas adicionales, ya sea para lograr la aplicación práctica del convenio, ya para lograr que sea conocido por empleadores, trabajadores y autoridades que tienen que ver con su aplicación o ya sea para establecer las sanciones que aseguren su cumplimiento.

Y es que una característica que hemos podido observar a través de la lectura de algunos convenios es que muchos de ellos requieren reglamentación, es decir, que solamente contienen normas generales o bien establecen las pautas que deben seguirse a la hora de legislar

sobre determinada materia; es decir, que si bien el acto ratificatorio lo convierte en ley de la República, en realidad la aplicación práctica del convenio se va a lograr una vez que se reglamenten aspectos que el mismo convenio indica, ya sea a través de un Decreto, Resolución o Reglamento; incluso a través de una ley. Ejemplo de ello, son los Decretos No. 21, 24 y 26 de 1981, a través de los cuales se tomaron medidas para aplicar los convenios 127, sobre peso máximo; No.112 sobre la edad mínima de los pescadores y No.77 sobre el examen médico de los menores, respectivamente. Ahora bien, a mi juicio esta reglamentación no debe entenderse en el sentido de que es necesario dictar un instrumento legal para que el convenio se aplique, como lo entienden algunos juristas que consideran que para que un convenio sea aplicable en el plano interno, precisa de un desarrollo legislativo⁵¹. Consideramos que existe un problema de interpretación, ya que si observamos la parte motiva de los Decretos

⁵¹ ADAMES, Luis. Opinión expresada en Seminario de Derecho Laboral, Universidad de Panamá, octubre 6 de 1997 p 495-496

anteriormente citados, se establece como uno de los fundamentos del Decreto, la necesidad de fijar normas de aplicación para armonizar el ordenamiento legal panameño con los principios del convenio, lo que pareciese indicar que para que se apliquen es necesario emitir un instrumento normativo; pero ello no es así, sino que es el convenio mismo que indica los temas que deben reglamentarse o desarrollarse internamente por la autoridad competente del país Miembro. Incluso, en los Decretos comentados se establecen sanciones para los casos de violación de sus disposiciones, aspecto que ningún convenio establece de antemano sino que es materia a desarrollar por la legislación interna. Y esto es así, porque debemos tener en cuenta que los convenios de la OIT son normas con cierta flexibilidad, pues al elaborar un convenio se tienen en cuenta las circunstancias especiales de cada país; por ello se deja a la legislación interna el desarrollo concreto de ciertas materias.

En cuanto a la experiencia de otros países en este asunto, Válticos establece que han existido casos en que convenios ratificados han sido considerados aplicables de pleno derecho y por

30

tanto efectivamente aplicados por los tribunales de justicia, como es el caso de Francia en lo que respecta al convenio No.19 sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo) y el convenio No.3 sobre la protección de la maternidad.⁵²

Siguiendo con este tema y recordando la parte motiva de los Decretos que hemos citado como ejemplo, los cuales establecen como fundamento para su emisión la necesidad de armonizar la legislación interna con las disposiciones de los convenios en cuestión, cabe preguntarse ¿qué sucede cuando los convenios se contradicen con la legislación interna vigente? Para el Doctor Vasco Torres De León, debe prevalecer el principio de que los Tratados están por encima del derecho interno, pues de acuerdo al artículo 4 de la Constitución, "Panamá acata las normas del Derecho Internacional", enunciado que en opinión del jurista, consagra la teoría de la autolimitación o autoobligación del Estado⁵³. Por otro lado- explica- también debe tomarse en cuenta el principio de hermenéutica legal de acuerdo al cual la ley posterior deroga la anterior. Así las cosas, en

⁵² VALTICOS, Nicolás *Derecho Internacional del Trabajo*. Editorial Tecnos, Madrid, 1977, p. 495-496

⁵³ Torres de León, Vasco *Trabajo en el Mar y en las Vías Navegables*, Panamá, editora Sibauste 1998, p 21

caso de que exista contradicción entre una norma internacional y una norma interna, y cita como ejemplo el caso del artículo 89 del Decreto Ley 8 de 1998 y el artículo 52 del Convenio 55, sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, debe prevalecer la norma del convenio internacional.⁵⁴

Es importante determinar a partir de qué momento las disposiciones de un convenio son aplicables en el ámbito nacional. En este sentido, Barroso Figueroa considera que debe distinguirse, primeramente, si se trata de disposiciones auto ejecutivas, lo que significa que en virtud de su redacción, es susceptible de ser aplicada de manera inmediata, porque no exige reglamentación, desarrollo o cualquier otra complementación que signifique un paso intermedio para que pueda actuar. Se trata de normas que automáticamente pasan a formar parte de las leyes del Estado que ratifica el convenio.⁵⁵ El otro requisito para que las disposiciones de un convenio se puedan aplicar inmediatamente en el medio nacional de un país es que la Constitución del país permita esa aplicación

⁵⁴ *Ibidem*, p. 21-22

⁵⁵ BARROSO, FIGUEROA, José Op cit p 152-154

inmediata⁵⁶. Un ejemplo de una norma auto ejecutiva es la contenida en el artículo 2 del Convenio 45 (relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas), que tiene carácter auto aplicativo, ya que prohíbe directa y categóricamente el empleo de mujeres en los trabajos subterráneos, sea cual fuere su edad. En cambio, el artículo 3 del mismo convenio, faculta a la legislación nacional a establecer las excepciones a la regla anterior, o sea, no posee carácter auto ejecutivo, ya que requiere un pronunciamiento del legislador local, que deberá decidir cuáles serán las excepciones que aceptará. Lo mismos ejemplos observamos en el convenio 9 sobre colocación de la gente de mar, cuyo artículo 2 prohíbe que se le cobre directa o indirectamente a la gente de mar por las operaciones de colocación. Mientras que el Convenio 179, relativo a la contratación y la colocación de la gente de mar, en su artículo 4 se limita a mencionar los temas que deben ser reglamentados por medio de la legislación nacional, esto es, que deben ser desarrollados por el Miembro que lo ratifica. Igualmente el

⁵⁶ Nuestra Constitución en su artículo 4 establece que “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”

artículo 1 del Convenio 56, relativo al seguro de enfermedad de la gente de mar, indica que toda persona empleada a bordo de un buque estará sujeta al seguro obligatorio de enfermedad; sin embargo, el mismo artículo da potestad a la legislación nacional de establecer ciertas excepciones a la regla anterior, es decir, que en este último caso, el legislador local debe pronunciarse en este sentido. Además de los ejemplos que hemos mencionado, a través de nuestro estudio de los convenios internacionales, hemos observado variedad de normas que requieren reglamentación, pues al ofrecer solamente bases generales para lograr su aplicación práctica, deben ser desarrolladas por la autoridad competente.

Para la O.I.T. es importante, y en eso estamos de acuerdo, que aunado a la ratificación del convenio, se adopten otras medidas para que las organizaciones de trabajadores, empleadores, y en general, las personas a las que les incumbe la aplicación de las disposiciones del convenio, se informen de su contenido e importancia, pues de nada vale que se ratifiquen convenios si los llamados a observarlos los desconocen. Es así, que el artículo 19.5.d) de la Constitución de la OIT establece que luego de comunicar la ratificación formal de un

convenio, el Miembro deberá adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas sus disposiciones. Quiere decir que no solamente debe conformarse con la aprobación y ratificación, sino que a través de disposiciones legales, convencionales, reglamentos, prácticas administrativas, contratos colectivos, etc, pueden desarrollarse.

2.4. Convenios y recomendaciones no ratificados por Panamá.

Además de los 25 convenios ratificados por Panamá existen más de 10 convenios marítimos que han sido estudiados en el seno de la O.I.T., pero no han sido ratificados por Panamá. Y es que no se trata de ratificar por ratificar convenios, pues por cada instrumento que se ratifica se adquieren compromisos importantes que deben ser cumplidos y en la mayoría de los casos para poder cumplir con tales compromisos el Miembro debe tener más que voluntad, los recursos materiales y humanos. Sin embargo en la experiencia que hemos tenido, primero en el Ministerio de Trabajo y ahora en la nueva Autoridad Marítima de Panamá hemos comprobado que el problema sigue siendo el mismo: la falta de recursos económicos y humanos

para cumplir con los compromisos internacionales que imponen los convenios marítimos de la O.I.T.

Recientemente, un experto de la Organización Internacional del Trabajo visitó nuestro país (*Ver Supra*, p. 109) con la finalidad de conocer y evaluar las perspectivas de ratificación del Convenio 147, sobre normas mínimas de la Marina Mercante, que conlleva para el Estado Miembro, la tarea de desarrollar su legislación y práctica de acuerdo a los asuntos tratados en el convenio, que en su anexo, contiene una lista de 15 convenios que deben cumplirse, ejerciendo los mecanismo que le permitan al Miembro ejercer control a través de la inspección, del cumplimiento de las normas internacionales, tanto en sus buques como en los buques que visiten sus puertos, pudiendo tomar medidas para remediar las deficiencias que detecte.

Se puede determinar fácilmente que Panamá no está preparada para ratificar este convenio, porque a nuestro juicio no debe cometerse el mismo error que se cometió en el año de 1970 en que ratificamos más de veinte convenios para mitigar la campaña a nivel internacional en contra de nuestro sistema de registro. De proceder así seríamos irresponsables, pues no se trata de ratificar los

convenios y no tener el mecanismo para asumir las responsabilidades que nos asigna, sino ejercer efectivamente ese control. Para nosotros la clave para ejercer el control del cual hablamos está en la institución de los inspectores laborales marítimos, quienes están llamados a desarrollar un rol importante en cuanto a la verificación del cumplimiento de la ley laboral marítima.

Los convenios que hemos ratificado en su mayoría fueron aprobados por la O.I.T. entre 1920 y 1950 y fueron ratificados por Panamá en los años de 1970 y 1971 que fueron años de gran actividad en cuanto a la ratificación de convenios se refiere.

Ahora, cabe preguntarse ¿cuál es la importancia de los Convenios y Recomendaciones internacionales que aunque han sido discutidos y adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, no han sido ratificados por Panamá?

Es importante determinar, qué valor tienen los convenios internacionales que no han sido ratificados por un Estado miembro de la O.I.T, así como saber cuál será el papel de las recomendaciones, si ni siquiera están diseñadas para contraer obligaciones, sino más bien

para orientar o guiar a los Miembros a la hora de crear sus disposiciones laborales.

A este respecto hay quienes opinan⁵⁷ que la no-ratificación de un convenio no implica necesariamente que carece de relevancia o que ninguna obligación acarrea para el Miembro que no lo ha ratificado, pues se dan casos en los cuales, aunque no se ha ratificado un convenio, sus disposiciones ejercen influencia positiva sobre la legislación y la práctica nacional, ya sea porque las organizaciones sociales de trabajadores y de empleadores y el mismo gobierno del Estado conoce de su existencia y a la hora de consultar y preparar normas laborales sobre el tema de que trata la recomendación ejerce cierta influencia positiva. En muchos casos puede existir presión por parte de algunas de las partes para que se tome en cuenta la disposición del convenio o por el contrario, para que no se tome en cuenta, lo que también es importante, porque favorece el debate que en muchos casos es capaz de lograr cambios legislativos. Nosotros tuvimos la oportunidad de ser testigos en nuestro medio, de casos como éste último cuando se discutían los

⁵⁷BARROSO FIGUEROA, José Op cit , p 174

proyectos de ley de trabajo en el mar donde los representantes de la Unión Nacional de Marineros de Panamá invocaban, a la hora de las discusiones, algunos textos de convenios no ratificados por Panamá, como lo son el convenio 109 sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación; incluso lograron que en el Proyecto de Ley No.82 de 1992, se estableciera expresamente la jornada de trabajo en 8 horas diarias. Podemos añadir que desde hace ya varios años, los marinos han exigido la ratificación de estos convenios, así como de otros convenios, como el 146, sobre las vacaciones anuales pagadas; el convenio 163, sobre bienestar de la gente de mar y el convenio 178 relativo a la inspección de las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar. En cuanto a este último convenio, tenemos un ejemplo reciente de lo que acabamos de explicar sobre el papel de los convenios no ratificados, toda vez que aún cuando no ha sido ratificado por nuestro país y que al 31 de diciembre de 1996, ningún país lo había ratificado, nuestra ley de trabajo en el mar establece un capítulo (X) sobre inspecciones de las condiciones de trabajo de la gente de mar, que se ha inspirado en algunas de las disposiciones del convenio 178. En cuanto a las condiciones de vida de la gente de

mar, el Decreto Ley 8 de 1998 dispone en su artículo 62 que la Autoridad Marítima de Panamá establecerá las normas para un Sistema de Inspección. Con toda seguridad podemos afirmar aquí que en la elaboración de los reglamentos de inspección en la Autoridad Marítima se tomarán en cuenta las disposiciones del Convenio 178. En párrafos posteriores estudiaremos brevemente este convenio.

Finalmente, otra de las cosas que nos indica que los convenios no ratificados no necesariamente liberan al Estado miembro de ninguna obligación respecto a los mismos, es la obligación que impuso la Constitución de la O.I.T. desde 1949, de rendir memorias sobre los convenios no ratificados, lo que obliga a los países Miembros a revisar periódicamente su legislación y práctica nacionales, y en algunos casos motiva a la ratificación del convenio o la incorporación de algunas de sus normas en su legislación interna. Además es positivo este acto de presentar memorias porque a la autoridad que le compete preparar dichos informes, que en nuestro caso es el Ministerio de Trabajo, debe presentar copias a las organizaciones de trabajadores y empleadores, de manera que todas

las partes interesadas estarán informada sobre los nuevos convenios internacionales.

En cuanto a las Recomendaciones se refiere, aunque no están sujetas a ratificación y no conllevan para el Estado la obligación de incorporarla a su legislación interna, sí tiene la obligación, de acuerdo al artículo 19.6 de la Constitución de la O.I.T. de someter el tema de que trate en el término de un año, a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, a efectos de que le den forma de ley o adopten otras medidas e informar a la Oficina Internacional del Trabajo sobre el estado de su legislación y la práctica en los que atañe a los temas tratados por la recomendación, debiendo explicar el Miembro, en qué medida y porqué medios se propone aplicar las disposiciones de la misma. A este respecto valen las observaciones que hicimos cuando nos referíamos a los convenios no ratificados, en cuanto a que es beneficioso que las recomendaciones se discutan, porque ello puede ayudar a que sus disposiciones sean adoptadas por la legislación interna del país Miembro. Según BARROSO FIGUEROA, "...las recomendaciones que son complementarias de convenios, encuentran su función sobresaliente como normas de

ejecución, esto es que principal aunque no exclusivamente, están destinadas a ser guía para la actuación práctica de las disposiciones contenidas en los convenios, llevando al detalle a éstos y, eventualmente, ampliando las prestaciones que otorga a los trabajadores. En cambio, las recomendaciones que no tienen carácter complementario, resultan normas *sustantivas*, cuya protección e influencia corren de manera simétrica a la que despliegan los convenios no ratificados⁵⁸.

A continuación estudiaremos brevemente algunos convenios, no ratificados, recomendaciones y protocolos que consideramos importantes, por las materias que regulan:

Convenio 178 relativo a la inspección de las condiciones de Vida y Trabajo de la Gente de Mar, 1996.

Este convenio sustituye la Recomendación sobre inspección del trabajo (gente de mar), 1926. Constituye a nuestro juicio, uno de los convenios más importantes porque a través del mecanismo de la inspección se asegura y vigila el fiel cumplimiento de todos los

⁵⁸ *Ibidem*, p 179

convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, relativos al trabajo de la gente de mar.

De acuerdo a este instrumento legal internacional, la expresión **“condiciones de vida y trabajo de la gente de mar”** se refiere a condiciones tales como las relativas a normas de mantenimiento y limpieza de las zonas de alojamiento y trabajo a bordo, la edad mínima, los contratos de enrolamiento, la alimentación y el servicio de fonda, el alojamiento de la tripulación, la contratación, la dotación, el nivel de calificación, las horas de trabajo, los reconocimientos médicos, la prevención de los accidentes de trabajo, la atención médica, las prestaciones en caso de accidente o enfermedad, el bienestar social y cuestiones afines, la repatriación, las condiciones de empleo y de trabajo que se rigen por la legislación nacional y la libertad sindical, según se define en el Convenio de La Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948.

Todo Miembro debe organizar y mantener un sistema de inspección de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar, condiciones que ya fueron descritas en el párrafo anterior.

Corresponde a la autoridad central de coordinación, entendiéndose por tal, el Ministerio, departamento gubernamental o cualquier otra entidad pública facultada para dictar y supervisar la aplicación de reglamentos, ordenanzas u otras normas de obligatorio cumplimiento y que se refieran a la inspección de las condiciones de vida y de trabajo de la gente de mar. En nuestro país sería la Autoridad Marítima de Panamá a través de la Dirección General de la Gente de Mar, la entidad que le corresponde asumir las siguientes funciones:

- 1. Coordinar las inspecciones y fijar los principios que deben observarse;**
- 2. Puede facultar a instituciones públicas u otras organizaciones a las que reconozca como competentes e independientes para que efectúen en su nombre, inspecciones de las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar.**
- 3. Es responsable en todos los casos, de la inspección de las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar.**

Las inspecciones serán efectuadas en intervalos que no excedan de tres años y anualmente, cuando sea factible para verificar que las condiciones de vida y trabajo a bordo son conformes con la legislación nacional. Para ello todo miembro deberá nombrar inspectores calificados y en número que permita cumplir con los requerimientos de este convenio.

Los inspectores acreditados estarán autorizados para abordar el buque y entrar a cualquiera de sus instalaciones o locales en donde sea necesario inspeccionar, llevar a cabo investigaciones para cerciorarse de la estricta observancia de las disposiciones legales, exigir que se remedien las deficiencias y tendrán la facultad discrecional de amonestar y aconsejar, debiendo presentar un informe de cada inspección a la autoridad central de coordinación.

Siempre que se lleve a cabo una inspección o se adopten medidas en aplicación de este convenio, se realizarán todos los esfuerzos razonables para evitar que el buque sufra inmovilización o retraso indebidos.

Este convenio reviste singular importancia por la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del

Mar, 1982, que indica en su artículo 94, que el Estado del pabellón debe ejercer su jurisdicción y control efectivo en los asuntos sociales, sobre los buques que enarboles su pabellón.

Recomendación 185, relativa a la Inspección de las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar. Octubre de 1996.

Esta Recomendación contiene disposiciones que complementan el convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar) 1996, el cual examinamos en párrafos precedentes. A través de estas proposiciones se pretende reglamentar la organización de la inspección, así como establecer normas referentes al trabajo de los inspectores, pues a través de su labor se asegura el fiel cumplimiento de la legislación nacional en cuanto a este tópico tan importante.

La recomendación 185 sugiere que la inspección se organice, de manera que exista suficiente número de inspectores debidamente calificados, los cuales deberán poseer información marítima o experiencia de marino, con conocimiento adecuado de las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar y del idioma inglés.

Igualmente se establecen normas sobre la condición jurídica, obligaciones y facultades de los inspectores.

Los inspectores podrán subir a bordo de un buque y entrar en los locales libremente y sin previa notificación a cualquier hora del día o de la noche.

La autoridad central de coordinación debe establecer procedimientos que le permitan recibir informaciones o quejas de manera confidencial por parte de la gente de mar, relacionadas con infracciones de las disposiciones legales y posibilitar que los inspectores investiguen rápidamente esos asuntos.

Se sugieren normas que establezcan claramente las facultades de los inspectores en el ejercicio de sus funciones, los procedimientos que deben llevar a cabo al efectuar una inspección y las prohibiciones y obligaciones a que están sujetos cuando llevan a cabo sus funciones.

Finalmente la recomendación establece que la autoridad central de coordinación debe preparar informes anuales en los que se establezca una lista de la legislación vigente que afecte a las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar y confeccionar las

estadísticas respectivas sobre toda la información que se recabe en tomo a las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar.

Recomendación 186, relativa a la contratación y colocación de la Gente de Mar.

Esta recomendación complementa el convenio sobre la contratación y colocación de la gente de mar, 1996. Es importante señalar que esta recomendación nos da orientación e importantes consejos para lograr la colocación de la gente de mar. En efecto, establece que la autoridad competente debería:

1. Promover la cooperación entre los servicios de contratación;
2. Tomar en cuenta las necesidades del sector marítimo tanto en el plano nacional como internacional, al desarrollar programas de estudio para la formación de la gente de mar con la participación de armadores, gente de mar e instituciones de formación pertinentes;
3. Disponer de un mecanismo para reunir y analizar toda la información referente al **mercado de trabajo marítimo**, en especial en lo que atañe a:

- 3.1. La oferta actual y la oferta previsible de gente de mar clasificada según su edad, sexo, rango, calificaciones y según las necesidades del sector.
- 3.2. Las posibilidades de empleo en los buques nacionales y extranjeros.
- 3.3. La continuidad en el empleo.
- 3.4. La colocación de aprendices, oficiales de marina y demás personal en formación.
- 3.5. La orientación profesional para futuros marinos.
- 3.6. Asegurar que el personal que se ocupa de la supervisión de los servicios de contratación y colocación posea una formación idónea y un conocimiento adecuado del sector marítimo.
- 3.7. Establecer o aprobar normas de funcionamiento y alentar la adopción de códigos de conducta o de deontología aplicables a estos servicios.
- 3.8. Promover un control continuo en el marco de un **sistema de normas de calidad.**

Igualmente se establece como principio, proporcionar marinos solamente a los empleadores que ofrecen condiciones de empleo que se ajusten a la legislación aplicable o a los convenios colectivos.

Se deberá alentar la cooperación internacional entre los Estados miembros y las organizaciones interesadas, que podría incluir la planificación de la mano de obra, teniendo en cuenta la oferta y la demanda de gente de mar y las necesidades del sector marítimo.

Convenio 179, relativo a la Contratación y Colocación de la Gente del Mar, octubre de 1996.

Cuando se habla de servicio de contratación y colocación, se hace alusión a toda persona, empresa, institución, oficina u otra organización del sector público o privado cuya actividad consiste en contratar marinos por cuenta de los empleadores o en proporcionar marinos a los empleadores.

Cuando se establezcan servicios privados de contratación y colocación en el territorio de un Estado miembro, debe hacerse de conformidad a un sistema de licencias o certificados u otro tipo de regulación. No obstante, ninguna disposición de este convenio

afectará el derecho de un Estado miembro de aplicar en los buques que enarboles su bandera, su legislación relativa a la contratación y la colocación de la gente de mar.

Este convenio establece en su artículo 4, que todo miembro deberá reglamentar entre otros tópicos, de su legislación nacional, los siguientes aspectos relativos a la contratación y colocación de la gente de mar:

- La gente de mar **no** debe pagar ninguna suma o retribución alguna por su contratación o colocación;
- Determinar las condiciones de colocación de la gente de mar en el extranjero;
- Determinar las condiciones en las que se puede suspender o retirar la licencia, el certificado o autorización a un servicio de contratación y colocación en caso de violación de la legislación pertinente;
- Establecer las sanciones aplicables en caso de violación de las condiciones impuestas a los servicios de contratación por la legislación nacional;

- **Velar por la supervisión de todos los servicios de contratación y colocación, quienes deberán llevar un registro de toda la gente de mar contratada o colocada por su mediación.**

Los servicios de contratación deberán velar porque todo marino que coloque posea las calificaciones y los documentos necesarios para el empleo de que se trate y que los contratos de enrolamiento sean conformes a las normas establecidas por la legislación y los convenios colectivos aplicables. Que siempre la gente de mar conozca sus derechos y obligaciones antes y después de firmar el respectivo contrato.

Los servicios de contratación y colocación deberán examinar y contestar las quejas que se presenten relativas a sus actividades. Por otro lado, la autoridad competente establecerá mecanismos para la investigación sobre las quejas de los servicios de contratación y colocación. Si se reciben quejas relativas a las condiciones de vida o de trabajo a bordo de los buques, deben comunicarlas a la autoridad competente.

Ninguna disposición impedirá que los marinos formulen cualquier queja directamente a la autoridad competente.

Convenio No. 180, relativo a las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996.

De acuerdo a esta normativa internacional se pretende regular aspectos laborales de suma importancia, como el concerniente al tiempo máximo y mínimo de las horas de trabajo y descanso de la gente de mar, aspectos que deben ser fijados y para lo cual nos presentan algunos parámetros. En efecto, el convenio establece que la jornada laboral debe ser de ocho horas con un día de descanso semanal además de los que correspondan a los festivos oficiales.

Así por ejemplo, en cuanto a los límites en relación con horas de trabajo se establece lo siguiente: el número máximo de horas de trabajo no excederá de 14 horas por cada periodo de 24 horas; ni 72 horas por cada periodo de siete días o bien el número mínimo de horas de descanso no será inferior a diez horas por cada periodo de 24 horas; ni 72 horas por cada periodo de siete días. El número mínimo de horas de descanso no será inferior a diez horas por cada periodo de 24 horas; ni 77 horas por cada periodo de siete días. Las horas de descanso podrán agruparse en dos periodos como máximo, uno de los cuales deberá ser de al menos seis horas ininterrumpidas,

y el intervalo entre los periodos consecutivos de descanso no excederá de 14 horas. En todos los casos la legislación nacional debe garantizar que la gente de mar goce de un periodo de descanso suficiente. Pueden existir convenios colectivos que permitan excepciones a los límites establecidos, pero en todo caso, deben ajustarse en la medida de lo posible, a los límites que se establecen en el convenio.

También se dispone que ningún marino menor de 18 años realizará trabajos de noche, entendiéndose como noche, para efectos de este convenio, el intervalo comprendido entre las doce medianoche hasta las cinco de la mañana. Ninguna persona menor de 16 años de edad realizará trabajos a bordo de un buque.

Todo buque al que se aplique el presente convenio deberá contar con una dotación suficiente, segura y eficiente, en cumplimiento de lo dispuesto en el documento que especifica la dotación mínima de seguridad, o en documento equivalente que emita la autoridad competente, quienes tendrán en cuenta al probar los niveles de dotación, la necesidad de evitar o reducir al mínimo el exceso de horas de trabajo, de garantizar un descanso suficiente y de

limitar la fatiga; igualmente la autoridad competente debe tener en cuenta los instrumentos internacionales vigentes sobre seguridad de la vida humana en el mar; el convenio de formación, titulación y guardia para la gente de mar; los principios relativos a la dotación de seguridad; la Asamblea sobre el Código Internacional de Gestión de la Seguridad Operacional del Buque y la prevención de la contaminación; la resolución sobre los factores que contribuyen a la fatiga desde el punto de vista de la dotación y la seguridad y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El Estado que ratifique este convenio será responsable de la aplicación de sus disposiciones por medio de su legislación interna.

Ligado al convenio que acabamos de estudiar, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó la **Recomendación 187** dirigida a complementar el convenio 180. Además esta recomendación revisa el convenio sobre colocación de la gente de mar, 1920.

En efecto, en este cuerpo de normas se definen términos importantes como **"salario básico"**, entendiéndose así toda remuneración, cualquiera que sean los elementos que la componen, recibida a cambio de las horas normales de trabajo; no incluye pagos

en concepto de horas extraordinarias, primas, asignaciones, licencias pagadas o cualquier otra remuneración adicional. Igualmente se define el término **“salario consolidado”** como el sueldo que comprende el salario básico y otros complementos salariales; el salario consolidado puede incluir la remuneración de las horas extraordinarias trabajadas y todos los demás complementos salariales, o bien puede sólo incluir algunos de estos complementos en una consolidación parcial.

En cuanto al tema de salarios, se establece que para la gente de mar cuya remuneración incluye la compensación por separado de las horas extraordinarias trabajadas, a efectos del cálculo del salario, las horas normales de trabajo en el mar y en el puerto no deberían exceder de ocho horas diarias. A efectos del cálculo de las horas extraordinarias, el número de horas normales de trabajo por semana comprendido en la paga o salario básico debería determinarse en la legislación nacional si no ha sido fijado por convenio colectivo, pero no debería exceder de 48 horas por semana; los convenios colectivos pueden prever un trato diferente pero no menos favorable.

En torno a las actividades de las agencias de colocación, la Recomendación 187 establece que estos servicios mantendrán, para inspección por parte de la autoridad competente, un registro de toda la gente de mar contratada o colocada por su mediación, debiendo velar porque se cumplan las disposiciones de los convenios que las regulan; porque los marinos que contraten tengan las calificaciones y los documentos en regla y que los contratos de trabajo sean conformes a la legislación nacional. La autoridad competente deberá establecer mecanismos que permitan investigar las quejas relativas a los servicios de contratación y colocación; igualmente si las agencias de colocación recibieran quejas relativas a los servicios de contratación y colocación deberán comunicarse a las autoridades pertinentes.

Convenio 147 sobre las normas mínimas en la Marina Mercante (1976).

Los penosos accidentes de buques mercantes y las condiciones deplorables en que ha sido encontrada la tripulación de muchos de

esos buques ha sido un tema de preocupación para la O.I.T. en los últimos años.⁵⁹

La ocurrencia de estos accidentes, según la OIT, se atribuye por una parte al aumento del comercio marítimo, a la evolución que ha sufrido la navegación marítima en cuanto a su forma de operar en cuanto a la diversidad de buques, gestión económica, modalidades de comercio, mercancías transportadas y tripulación⁶⁰. Por ello, después de varios años de esfuerzos y debates sobre el tema de la seguridad de la navegación y la prevención de la contaminación de los mares se adoptó el Convenio 147, que a mi juicio, constituye el más importante de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo porque trata todos los aspectos sociales y laborales de la vida a bordo.

Recientemente participamos junto a las autoridades del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, de la Autoridad Marítima de Panamá y de los representantes de los marinos y armadores en una reunión tripartita⁶¹ para conversar sobre las perspectivas de ratificación del

⁵⁹ Ver. *Revista Trabajo*, diciembre 18 de 1996, p.4-5.

⁶⁰ "Inspección de las condiciones de vida y trabajo a bordo de buques. directrices sobre procedimientos" Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, 1990, p 1

⁶¹ Reunión Nacional Tripartita, "Panamá y perspectivas de ratificación de los convenios marítimos de la Organización Internacional del Trabajo", Panamá, 19-20 de abril de 1999

Convenio 147, en donde el señor Natan Elkin, experto de la O.I.T. expuso detalladamente el alcance de este instrumento internacional.

En una apretada síntesis podemos indicar que los principales compromisos que conlleva este convenio para el país que lo ratifique son las siguientes:

- Promulgar legislación equivalente a las normas contenidas en los convenios enumerados en el anexo, los cuales abarcan toda la materia referente a las condiciones de trabajo y vida de la gente de mar. (En el anexo figura una lista de 15 convenios de los cuales Panamá ratificó 11 en los años 1970 y 1971).
- Ejercer jurisdicción y control efectivo sobre los buques que enarboles nuestro pabellón.
- Establecer procedimientos adecuados para el examen de las quejas, relativas al enrolamiento, verificar mediante **inspección**, que los buques matriculados en Panamá cumplen con los convenios internacionales del trabajo ratificados y con la legislación nacional sobre la materia.

Las consecuencias que tiene para el Estado Miembro que ratifique el convenio, su incumplimiento, es que cuando reciba una queja de un

buque que hace escala en uno de sus puertos, podrá enviar un informe al gobierno del país en el cual el buque está matriculado, con copia al Director General de la OIT y podrá tomar las medidas que sean necesarias para poner remedio a cualquier situación a bordo que resulte peligrosa para la seguridad o la salud.

Pudimos conocer en esta reunión, que los acuerdos entre las autoridades marítimas y portuarias de los Estados rectores de puertos, autorizan que los buques matriculados en el registro de Panamá sean objeto de inspecciones en las cuales se verifica la conformidad del buque con las condiciones mínimas de vida y trabajo a bordo requeridas por el Convenio 147. Cuando un buque no cumple con los requerimientos de los convenios de la OMI y de la OIT que se enumeran en los acuerdos entre las autoridades rectoras de puerto, corren el riesgo de ser detenidos en los puertos.

Panamá ha ratificado los más importantes convenios marítimos tanto de la OMI como de la OIT, lo que quizás no implicaría una carga suplementaria si ratifica el convenio; no obstante, el problema radica en que la Autoridad Marítima de Panamá como autoridad competente de vigilar la aplicación del convenio, no cuenta todavía con el recurso

material y humano para cumplir con esa responsabilidad, pues en estos momentos se encuentra en una etapa de organización y todavía no ha nombrado los inspectores laborales que se requieren; es más, en estos momentos no se están haciendo este tipo de inspecciones.

El Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá en ocasión de la celebración de la Reunión Nacional Tripartita que comentamos en líneas precedentes, manifestó su voluntad de que Panamá asuma sus responsabilidades en un breve plazo, indicando que no se abanderará por abanderar sino que se cumplirá con las obligaciones internacionales que tenemos al ser la flota más grande del mundo.

Finalmente, podemos comentar que el Convenio 147, hasta diciembre de 1996 había recibido la ratificación de países como Liberia, Japón, Chipre, Noruega, Polonia, Portugal, Grecia, India, Costa Rica, Barbados, Alemania, Canadá, Brasil, Bélgica, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, entre otros.⁶²

⁶² Lista de Ratificaciones por Convenio y por país (al 31 de diciembre de 1996) Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, O.I.T., p x

Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976.

De conformidad con esta normativa internacional, todo miembro que la ratifique se compromete a promulgar una legislación que prevea para los buques matriculados en su país, normas de seguridad, incluidas normas de capacidad de la tripulación, horas de trabajo y dotación, a fin de garantizar la seguridad de la vida humana a bordo de los buques; un régimen de seguridad social; condiciones de empleo y vida a bordo, en la medida en que no sean objeto de contratos colectivos o no sean determinadas por los tribunales competentes mediante decisiones igualmente obligatorias para los armadores y para la gente de mar. Finalmente deberán verificar que las disposiciones de dicha legislación son en sustancia, equivalentes a los convenios internacionales que regulan diversos aspectos de la vida y el trabajo en el mar. De tal manera que si un Estado que ha ratificado este convenio, recibe una queja o se percata de que un buque que haga escala en uno de sus puertos no observa las normas de los convenios internacionales, podrá enviar un informe al gobierno del país en el cual esté matriculado, con copia al Director de la Oficina

Internacional del Trabajo y podrá tomar las medidas necesarias para poner remedio a cualquier situación a bordo que resulte claramente peligrosa para la seguridad o la salud.

3. EL DECRETO LEY NO. 8 DE 26 DE FEBRERO DE 1998, "POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL TRABAJO EN EL MAR Y LAS VÍAS NAVEGABLES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

3.1. Antecedentes.

Inicialmente las relaciones laborales que se desarrollaban en el mar y las vías navegables eran reguladas por el Código de Comercio ante la falta de una legislación específica sobre la materia.

De esta forma el Código de Comercio de 1917 estableció normas reguladoras de las relaciones obrero patronales en el mar y las vías navegables, las cuales rigieron desde esa fecha hasta 1947 (*Ver Infra*, p. 36 et. seq.).

Las nuevas corrientes sociales impulsaron la creación de un instrumento legal que regulara de manera específica las relaciones de trabajo (obrero patronales), incluyéndose dentro de este cuerpo legal,

un capítulo referente al trabajo en el mar y las vías navegables, que rigió hasta 1972.

Como expresamos en párrafos anteriores de este estudio, surgieron algunos inconvenientes referentes a la aplicación del Código de Trabajo, lo cual aunado al desarrollo y expansión sostenido de la marina mercante panameña, impuso la necesidad de establecer una revisión a la legislación existente.

Pero la principal razón que impulsó la iniciativa de proponer un proyecto de ley sobre trabajo marítimo se dio a raíz de las quejas presentadas por Francia contra la República de Panamá por inobservancia de los buques panameños, de los Convenios 23, 53 y 68 de la O.I.T. referentes a repatriación, capacidad profesional de capitanes y oficiales y servicio de fonda, respectivamente. Estas quejas tuvieron su origen en dos hechos, a saber:

El 1º de noviembre de 1977 el buque de carga "DOMINO" encalló en la Bahía de Concaenau al colisionar contra unas rocas y no pudo ser reparado. De acuerdo a la queja presentada por Francia el capitán no era titular de un certificado que acreditara su capacidad como capitán de un buque de altura, por esa razón se imputó al

gobierno de Panamá el incumplimiento del Convenio sobre certificado de capacidad de capitanes y oficiales (No.53) cuya aplicación debería darse en los buques panameños⁶³.

El segundo hecho se dio el 17 de julio de 1979 cuando el buque "EAGLE ONE" quedó inmovilizado en el puerto de Roven por un litigio entre el armador y la tripulación referente a salarios.

Algunos miembros de la tripulación fueron repatriados a costa de las representaciones diplomáticas de sus respectivos países, pero otros permanecieron a bordo desprovistos de recursos. De conformidad con la queja, el armador no había cumplido con las obligaciones que le impone el Convenio No. 23 sobre repatriación de la gente de mar, ni con los convenios sobre alimentación y servicio de fonda (No. 68).

Como consecuencia de las quejas presentadas por Francia contra el gobierno de Panamá ante la O.I.T., este organismo internacional encargó a los señores G. Von Potobsky, Jefe del servicio de aplicación de normas y Enrico Argiroffo, Jefe del Servicio Marítimo de la O.I.T., quienes realizaron en 1980, contrato directo con

⁶³ Anónimo, Folleto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, p 10

las autoridades panameñas de trabajo. Al final de estas reuniones, el gobierno de Panamá solicitó ayuda técnica a la O.I.T., de manera que pudieran elaborarse los textos legislativos sobre el trabajo y relaciones laborales en el campo marítimo y las reglamentaciones necesarias para asegurar su aplicación y cumplimiento.

El gobierno de Francia observó con beneplácito la actitud de Panamá y solicitó al Director General de la O.I.T. que suspendiera el estudio de las quejas presentadas, agregando que serían retiradas definitivamente cuando terminara la asesoría solicitada por Panamá en atención a los resultados.

La O.I.T. designó al Dr. Enrico Argiroffo para brindar la asesoría solicitada, quien preparó un borrador de legislación laboral marítima que posteriormente fue estudiado y discutido por la Comisión Tripartita de Trabajo Marítimo que estaba constituida por representantes del gobierno, de los armadores y de los sindicatos nacionales de marinos. Esta comisión culminó su labor el 28 de octubre de 1981 y remitió sus conclusiones en forma de un anteproyecto de ley al Ministerio de Trabajo para que éste lo sometiera a la consideración del Presidente de la República. El

presidente le dio su aprobación y lo remitió a la consideración del Consejo Nacional de Legislación para su aprobación el 9 de diciembre de 1981.⁶⁴

Un diario de circulación nacional destacó la noticia, recogiendo algunas declaraciones de Argiroffo, quien se expresó de la siguiente manera:

“La nueva legislación prevé mecanismos para asegurar que en las naves panameñas se cumplan las normas sobre certificación de oficiales calificados, el suministro de alimentación y el pago regular de los salarios a tripulantes de barcos bajo registro panameño, lo que indujo a que se presentara una queja contra Panamá en Ginebra el año pasado. El anteproyecto incorpora los 26 artículos del Código de Trabajo, contenidos en el Capítulo “Trabajo en el Mar y en las Vías Navegables” y añade otros 44 artículos que desarrollan disposiciones contenidas en los 17 convenios de la O.I.T. de los que es signatario Panamá. Entre las innovaciones introducidas, el experto de Naciones Unidas citó el carnet de marino que identifica y describe el historial del poseedor, la certificación de oficiales, marinos preferentes y cocineros, asegura la repatriación, la indemnización de los marinos, la edad mínima de ingreso al trabajo marítimo y la obligatoriedad del examen médico previo y exámenes periódicos, la alimentación variada en cantidad y apropiada para los nacionales;

⁶⁴ *Ibidem.*, p 12

la inspección de la preparación de alimentos y la institucionalización de la responsabilidad de los armadores en caso de accidentes o enfermedades. Interrogado sobre el impacto que tendría la nueva legislación sobre los costos de operación de los barcos bajo bandera panameña, Argiroffo dijo que sería mínimo y añadió que el mismo se reflejará principalmente en una pequeña minoría de barcos que no cumplen las exigencias mínimas de trabajo.

Dijo que la Instrumentación de la nueva ley, posiblemente a principios de 1982, llevará tranquilidad y mejores condiciones a los aproximados seis mil tripulantes embarcados en las seis mil naves que surcan aguas internacionales⁶⁵

Sin embargo, este esfuerzo se vio truncado por una serie de razones; por un lado, los convenios internacionales de trabajo marítimo y las normas de la legislación nacional que debían armonizarse en la nueva ley, no contemplaban la situación particularísima de un registro naval donde empleadores y trabajadores no son nacionales del país de la bandera. De acuerdo a Joel Medina, el punto álgido de la discusión del proyecto Argiroffo era

⁶⁵Texto tomado de la segunda plana del Diario Crítica de Panamá en su edición del viernes 11 de septiembre de 1981, p 2

la eliminación del XIII mes, aspecto que fue defendido fervientemente por la clase obrera y atacado en el Consejo Nacional de Legislación. Por otro lado, cuando se presentó el proyecto de ley ya terminado, a la consideración de la poderosa organización de armadores norteamericanos de buques de registro abierto la Federation of American Shipping (FACS), estos introdujeron modificaciones que crearon desacuerdos graves con los representantes de los marinos que habían aprobado el proyecto original, por lo que el Consejo Nacional de Legislación suspendió la discusión del proyecto para someterlo a nuevas consultas⁶⁶.

Posteriormente el proyecto fue mejorado y presentado a la consideración de la Asamblea Legislativa en unas seis ocasiones más, recibiendo en cada una de estas presentaciones, múltiples modificaciones en su texto hasta culminar con este último proyecto el cual fue discutido por una comisión integrada por representantes de las autoridades de trabajo, de los armadores, de los marinos y de la Dirección General Consular y de Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro; luego fue presentado a la consideración de la Asamblea

⁶⁶ MEDINA, Joel Charla dictada en la Universidad de Panamá, octubre de 1997

Legislativa en 1997, sin embargo, no fue aprobado hasta febrero de 1998, en virtud de las facultades extraordinarias conferidas al Órgano Ejecutivo, a través de la Ley No.1 de 2 de enero de 1998, convirtiéndose después de 17 años, de su primera presentación, en Ley de la República.

El Decreto Ley No.8 de 26 de febrero de 1998 es de orden público, lo que significa que estas normas no pueden ser derogadas ni renunciadas por simple voluntad de las partes. "Leyes de orden público son aquellas que en un Estado establecen los principios cuya conservación se considera indispensable a la organización de la vida social, según los preceptos del derecho"⁶⁷. Lo anterior significa que los derechos consagrados en este Decreto no pueden ser renunciados ni derogados por voluntad de las partes.

Según el Doctor Vasco Torres De León en materia laboral marítima se puede modificar la norma siempre y cuando sea para pactar condiciones más favorables que las establecidas en el Decreto

⁶⁷ Clovis Bevilacqua, cit por Hoyos Arturo, Op cit p 49.

Ley 8 de 1998, que por otro lado representa un mínimo de derechos a favor del trabajador.⁶⁸

El Decreto Ley 8 de 1998 indica en su texto que regula en su totalidad las relaciones entre el capital y el trabajo que se dan a bordo de naves de registro panameño; ya sea que se dediquen al servicio internacional, al servicio interior, a la explotación de recursos vivos y no vivos y otras actividades en las vías navegables. Se exceptúan del ámbito de aplicación de este Decreto Ley, los siguientes casos:

- Cuando el servicio prestado a bordo no tiene relación directa con la operación, funcionamiento y explotación de la nave. En estos casos entran aquellas actividades como estiba; los servicios de aprovisionamiento de buques con razón de su estadía en los puertos. Hay personas que abordan los buques para brindar otros servicios como por ejemplo, fumigación, instalación de muebles o para ejecutar una labor temporal y no por ello son trabajadores del mar ni mucho menos tripulantes, puesto que laboran para empresas que brindan un servicio que no tienen que ver con la operación o explotación del buque.

⁶⁸ TORRES DE LEÓN, Vasco Op.cit p. 27

- Cuando la prestación del servicio no exige del trabajador su permanencia a bordo, de manera tal que no queda separado regular y ordinariamente de su hogar o domicilio en tierra firme por lapsos prolongados. Este sería el caso del capitán que opera una lancha que brinda servicio de aprovisionamiento de víveres. Un ejemplo de esta actividad es la que desempeña la empresa Transibérica que opera en el puerto de Balboa; y donde se labora 8 horas en la lancha e incluso hay capitanes de lancha. Pero en nuestra opinión, estos trabajadores no son trabajadores del mar porque cuando termina su jornada, se van a su casa.

Casos como estos están causando confusión ya que cuando estos trabajadores acuden al Ministerio de Trabajo en busca de orientación, como dicen que son tripulantes de una lancha, enseguida son enviados a la Autoridad Marítima de Panamá para que atienda el caso; sin embargo de acuerdo al artículo 1, literal b del Decreto Ley 8 de 1998, no se les aplican sus disposiciones laborales.

- En las relaciones laborales sujetas al Régimen Laboral Especial de la Autoridad del Canal de Panamá, de acuerdo al artículo 316 de la Constitución Política;
- Cuando se trate de servicios prestados por alumnos que efectúen prácticas a bordo, siempre y cuando dichas prácticas estén supervisadas por la Escuela Náutica de Panamá o por otra institución autorizada por la Autoridad Marítima de Panamá, de conformidad con las exigencias de los Convenios Internacionales ratificados por Panamá. En este supuesto entran los alumnos de la Escuelas Náutica de Panamá y de Columbus University cuando efectúen sus prácticas de un año a bordo, como requisito para obtener sus títulos.

El Decreto Ley 8 también establece que no tienen la condición de tripulantes las personas que laboren en empresas con organización económica propia que se dediquen habitualmente a prestar servicios auxiliares a los buques, que no tienen nada que ver con la explotación de la nave. ¿Qué condición tendría un trabajador que labora a bordo de una barcaza que aprovisiona bunker liviano a los buques en puerto o en las vías navegables? Estos señores

realizan labores a bordo de la barcaza, trabajan seis días seguidos y descansan dos días en tierra. Además pertenecen a empresas con organización económica propia. Ahora bien, como quiera que no se define lo que se entiende por “lapsos prolongados” debemos entender que se trata de trabajadores de mar porque permanecen a bordo varios días, aunque pertenecen a empresa distinta a la que explota el buque.

El polémico tema del 10% de marinos panameños que exigía el Código de Trabajo fue resuelto en esta ley por el artículo 4 así:

“Todo armador o naviero de nave panameña dedicada al servicio internacional procurará en igualdad de condiciones y capacidad, dar preferencia a la tripulación de nacionalidad panameña y a los extranjeros casados con panameña o con hijos panameños residentes en Panamá” (el resaltado es nuestro).

Este artículo lejos de establecer una obligación para el armador o naviero de nave registrada bajo bandera panameña, deja abierta esta posibilidad sin exigencias de ninguna índole ni mucho menos sanción por su incumplimiento. La pregunta que nos hacemos en este caso es si esta norma resolverá el problema de desempleo de los

marinos? o por el contrario, al no haber exigencia ni obligación legal ¿se logrará que los armadores contraten personal panameño?. A riesgo de ser pesimistas, nos atrevemos a pensar que si antes para nada importaba la norma del 10%, y prueba de ello es que jamás se cumplió y llegamos a ocupar el primer lugar en abanderamiento; ahora, al no ser una exigencia legal, dudamos que pueda lograrse este cometido, a menos que el gobierno, a la par de promover la preparación de marinos, establezca incentivos para que los armadores contraten mano de obra panameña.

A través del Decreto Ley 8 de 1998 se pretende resolver los inconvenientes que resultaron al aplicar una legislación laboral de tierra a las relaciones obrero patronales que se dan en el mar, adoptándose de esta manera normas en las cuales prevalezcan los usos y costumbres del comercio marítimo. También se pretende fomentar el abanderamiento de naves en el registro panameño, al poderse contar con reglas claras y precisas que regulen la relación obrero patronal.

3.1.1. Opiniones de los sectores involucrados en las discusiones.

Desde que se discutió el primer Proyecto de Ley de Trabajo en el mar en el año de 1980, con ocasión de la llegada a nuestro país de los expertos de la O.I.T. Enrique Argiroffo y V. Potobski (*Ver Infra*, p. 115-117), se ha utilizado el seno de la Comisión de Trabajo Marítimo que aunque fue creada por el Decreto de Gabinete No. 249 de 1970, (ley orgánica del Ministerio de Trabajo), hasta ese momento no había ejercido ninguna función; pero en esta ocasión fue el escenario donde se discutió el Proyecto de Ley de trabajo en el mar en sus múltiples versiones.

En el año de 1993 se discutió el Proyecto en la Comisión de Trabajo Marítimo, posteriormente la propuesta fue aprobada por el Consejo de Gabinete, presentándose luego a la consideración de la Asamblea Legislativa en donde se discutió con la participación de representantes de los trabajadores del mar, de los empleadores, oficiales de marina, abogados vinculados al sector marítimo, representantes de la Universidad de Panamá y del Colegio de Abogados, entre otros, lográndose aprobar un proyecto de ley de

consenso, enriquecido con opiniones de todos los sectores involucrados en el tema. No obstante, el Proyecto de aquel entonces no se aprobó, siendo presentado nuevamente en el año de 1996; ocasión en que los trabajadores esperaban que se partiera de las disposiciones concertadas anteriormente, pero este último proyecto era totalmente diferente.

Un aspecto que varió fue la definición de salario, porque en el proyecto anterior, se incluía como parte del salario, los bonos e incentivos por servicios o actos especiales, por años de servicios o productividad de carácter individual. De acuerdo a la Asociación Panameña de Oficiales de Marina (APOM) esta cláusula era importante porque no limitaba la capacidad del naviero de premiar a un tripulante de manera especial sin que ello representara una obligación de dar ese incentivo al resto de la tripulación. Como comentáramos anteriormente, el artículo que sobre salario, contiene el Decreto Ley 8 de 1998, no incluye dentro de dicho concepto, ninguna referencia sobre bonos de productividad o de incentivos.

En cuanto a las agencias de colocación, la APOM considera que son excesivas las garantías que se le exigen, como es el caso de

pagar por la repatriación, pues tal obligación incumbe siempre al armador, ya que aquellas son simples intermediarias entre el tripulante y el armador, siendo responsabilidad de este último, la repatriación del marino al lugar de contratación o puerto de enganche. Agregó que fijar fianzas elevadas en nada favorece la creación de agencias de colocación y sería oneroso para las organizaciones sociales de marinos que deseen servir de intermediarios para la colocación de la gente de mar.⁶⁹

Por otro lado, los Oficiales de Marina temen que a los marinos no se les paguen la totalidad de las horas extras que laboren, pues aunque algunos contratos tienen un número de horas extras incluidas dentro del salario, constituyen solamente una modalidad de contratos, pero no es la norma general. Algunos buques tienen situaciones excepcionales en que se tiene que trabajar horas extras y por tanto deben remunerarse.

Los obreros del mar sienten cierto pesimismo en cuanto a las ventajas o beneficios que le proporcionará la nueva ley, pues al igual que los oficiales de Marina, al momento de las discusiones hicieron

⁶⁹ Actas de las Reuniones celebradas en la Comisión de Trabajo Marítimo, junio de 1996

algunas propuestas que no han sido tomadas en cuenta, como es el caso de la aprobación de un Reglamento Interno de Trabajo en caso que el buque cuente con una tripulación de diez o más trabajadores. También manifestaron cierta preocupación por la constitucionalidad y oportunidad de algunas de las disposiciones de la ley, pues si bien han esperado por mucho tiempo la aprobación de una ley que verdaderamente les abra las puertas hacia las oportunidades de empleo, también esperan que esta ley sea constructiva y equilibrada, de manera tal que se fomente la contratación de marinos sin que ello implique el desconocimiento de sus derechos consagrados en los convenios internacionales ni el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo.⁷⁰

Durante las discusiones de esta ley, también emitieron sus opiniones los representantes del “Sindicato de Trabajadores del Mar, Portuarios de la República de Panamá”, quienes consideraron esta ley como “lesiva” a los intereses de los pescadores y abiertamente favorable a los empresarios de esta actividad. Igualmente manifestaron que no se prestó atención a sus sugerencias, que en

⁷⁰ Ibidem.

todo momento fueron ignoradas. Sobre todo, recalcan su insatisfacción por la eliminación del XIII mes, de los días compensatorios y de las indemnizaciones acumuladas por antigüedad de servicios (Prima de Antigüedad). Consideran, por otro lado, que al permitirse la contratación de extranjeros, se les desplazará de sus puestos de trabajo.⁷¹

En cuanto a las opiniones de los gremios profesionales, Enrique De Alba, Presidente de la Asociación Panameña de Derecho Marítimo ha mostrado su desacuerdo por la creación de tribunales laborales marítimos, pues considera que el Tribunal Marítimo de Panamá es un tribunal especializado que puede atender estos asuntos con la celeridad y especialidad que merecen, ya que por otra parte, considera que estos nuevos juzgados laborales tienen una jerarquía inferior en relación con el Tribunal Marítimo, al cual en último caso, deben recurrir los trabajadores para hacer efectiva cualquier reclamación que se les reconozca en los tribunales laborales marítimos.⁷²

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² Opinión expresada en el Seminario de la Asociación Universitaria Mare Nostrum, Universidad de Panamá, 30 de junio de 1998

A propósito de las opiniones vertidas por el Dr. De Alba, es importante mencionar que el Proyecto de Ley anterior disponía que el Tribunal Marítimo creado por la Ley 8 de 1982 quedaría adscrito a la jurisdicción especial del trabajo, de manera que este tribunal tendría competencia privativa para conocer de todas las controversias que surgieran por razón de la aplicación de esta ley. Asimismo el procedimiento marítimo contenido en esta ley regularía el modo como deben resolverse y tramitarse las controversias por razón de la aplicación de la ley laboral. De más está decir que esta norma tenía visos de inconstitucionalidad por cuanto las controversias entre el capital y el trabajo, por disposición expresa del artículo 73 de nuestra Carta Magna, quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo.

Otro aspecto importante en cuanto a las normas procesales, era la procedencia del recurso de apelación contra las resoluciones dictadas por los tribunales marítimos en ejercicio de la Jurisdicción Especial del Trabajo, que pongan fin al proceso o imposibiliten su continuación, conforme a los lineamientos de la ley 8 de 1982, modificada por la ley 11 de 1986. En cuanto al tribunal que conocería

del recurso de apelación, se estableció que se surtiría ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Esta asignación, reiteramos, planteaba problemas de constitucionalidad, ya que por disposición expresa de la Constitución Política, existe una Jurisdicción Especial del Trabajo.

Otro tema presentado por el representante de la Asociación Panameña de Derecho Marítimo ante la Comisión de Trabajo Marítimo, fue la propuesta de Carnival Corporation en la cual sugieren adoptar el modelo de tabla de compensación por accidentes de marinos, aplicada en Filipinas, que es uno de los países que se dedica a la colocación de marinos, y a la exportación de tripulación, a diferencia de Panamá, que se conoce como un país de registro mercante. De acuerdo a la Asociación Panameña de Derecho Marítimo, la idea debe ser que los marinos panameños tengan la oportunidad de engancharse y para conseguir eso, opina que lo más lógico es que se sigan los lineamientos de aquellos países que tienen experiencia en este tipo de actividades, como lo es Filipinas. Por eso,

la Carnival Corporation propone que se adopte la tabla de compensación por accidentes de marinos que rige en aquel país⁷³

3.2. Materias que reglamenta.

De acuerdo al Decreto Ley 8 de 1998, el organismo rector competente para ejercer las funciones concernientes a la idoneidad de la gente de mar, así como expedir los certificados de competencia, carné de marinos e identificación necesaria para el trabajo a bordo de las naves de bandera panameña, es la recién creada Autoridad Marítima de Panamá, ente que además, tiene la responsabilidad de asegurar el estricto cumplimiento y eficaz aplicación de las normas contenidas en este Decreto Ley y en los convenios internacionales en materia laboral marítima en las naves registradas en la marina mercante nacional, donde quiera que se encuentren (artículo 6) También le corresponde la aplicación de las normas de formación, titulación y guardia de la gente de mar, de acuerdo a los Convenios internacionales ratificados por Panamá (artículo 33, numeral 1 del Decreto Ley 7 de 1998).

⁷³ *Ibidem* Ver en el anexo N°15 la nota enviada a la Comisión de Trabajo Marítimo

A la Autoridad Marítima de Panamá le corresponde ejercer las tareas y obligaciones que llevaban a cabo la Dirección General Consular y de Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro en cuanto a la titulación de los marinos y la expedición de los certificados de competencia, expedición de licencias y clasificaciones del personal que compone la dotación de las naves, de conformidad con los convenios internacionales sobre la materia. Igualmente, la Autoridad Marítima de Panamá asume las competencias que ejercía el Ministerio de Trabajo en cuanto a la supervisión del cumplimiento de las normas laborales a bordo de las naves de la marina mercante nacional, tareas que no se cumplían muy bien por falta de los adecuados recursos económicos y humanos del Ministerio de Trabajo.

En cuanto al **Contrato de Enrolamiento**, el Decreto Ley 8, en su artículo 32, contempla tres diferentes modalidades, esto es, por tiempo definido, por tiempo indefinido y por viaje, además podrá ser individual o colectivo. Se establece expresamente, en concordancia con el convenio No. 23 sobre la repatriación de la gente de mar, que es obligación del naviero o armador antes de dar por terminada la

relación laboral, repatriar al marino, según éste lo elija, ya sea al puerto o lugar de contratación o al lugar de enganche, cualquiera que sea la modalidad del contrato de enrolamiento (artículo 36). Los gastos de repatriación correrán por cuenta del armador si la relación laboral termina por despido injustificado, por naufragio o si se suspende la relación laboral por accidente de trabajo involuntario (artículo 37).

Otra disposición importante e innovadora en cuanto el tema de **salario** se refiere, es la presunción *iuris tantum* contenida en el artículo 41, de acuerdo a la cual el salario devengado por el tripulante convenido en base a cualquiera de las modalidades contractuales establecidas, cubre todos y cada uno de los recargos generados por trabajos efectuados en jornadas extraordinarias. En cuanto a este tema, observamos que el Decreto Ley 8 sin definirlo, se ajusta el concepto de **“salario consolidado”** que es un término utilizado en uno de los más recientes Recomendaciones de la O.I.T. (187), relativa a los salarios, horas de trabajo a bordo y dotación de los buques (Ver *Infra*, p. 107).

En cuanto al tema de salarios se refiere, el Proyecto de Ley No.4, antecesor del Decreto Ley 8, contenía una norma que era más amplia e incluía sin decirlo, el XIII Mes, derecho que tienen los trabajadores de tierra y que en los inicios de las discusiones de este proyecto de ley, fue arduamente defendido por los marinos. La norma que contenía el referido Proyecto de Ley No.4 era del siguiente tenor:

“Artículo 53: Se presume salvo prueba en contrario, que el salario devengado por el tripulante convenido con base a cualesquiera de las modalidades contractuales establecidas en la presente Ley, además del salario base, los recargos generados por trabajo efectuado en jornadas extraordinarias (sobre tiempo), por trabajo efectuado en días de fiesta, duelo nacional o día de descanso obligatorio, pago de vacaciones y cualesquiera otras bonificaciones que resulten o puedan resultar obligantes para el empleador de conformidad con la legislación nacional” (el resaltado nuestro).

Como podemos observar, el Proyecto de Ley No. 4 de 1993 ataba el cabo del XIII Mes, de una manera muy sutil, sin decirlo expresamente. El Decreto Ley 8, en su artículo 41 no lo contempla, lo elimina totalmente, aunque si cubre, como lo mencionamos antes, los recargos por horas extraordinarias. A propósito de las horas

extraordinarias, el citado artículo 53 del proyecto de Ley No. 4 incluía dentro del salario pactado, 85 horas al mes. El exceso se tendría que pagar adicionalmente con el recargo correspondiente. De acuerdo a Ricardo Lachman, ex director de Consular y Naves, “la nueva ley elimina el pago del XIII mes a los marinos de la marina mercante panameña porque en la práctica los distintos países del mundo tienen sus sistemas de pagos para el fin de año, ya que el pago del XIII Mes es desconocido en países de Europa y Asia que son los que utilizan la bandera panameña”.⁷⁴

El Decreto Ley 8 de 1998 establece también las **causas justificadas de despido** de manera especialmente concebidas al ámbito en donde se desarrolla la relación laboral (artículo 50). Queda claramente establecido que si un tripulante es despedido por justa causa, sólo tendrá derecho al salario por el servicio cumplido, a las vacaciones proporcionales y a su repatriación. Pero si es despedido sin justa causa, el armador deberá darle un preaviso

⁷⁴LACHMAN, Ricardo Artículo publicado en el Diario “El Panamá América”, lunes 30 de marzo de 1998, pág. E-1

de 30 días, pagarle el salario por el servicio prestado, sus vacaciones proporcionales, su repatriación y la indemnización prevista en el Decreto Ley 8 de 1998 en su artículo 55.

Se establecen también las causales por las cuales el tripulante tiene derecho a dar por terminada la relación de trabajo con derecho a indemnización, lo cual es conocido como *despido indirecto*⁷⁵, derecho que caduca a los tres meses contados a partir del momento en que se tenga conocimiento del hecho.

El artículo 56 contiene la escala de indemnización para los casos en que el armador de por terminado un contrato de enrolamiento por tiempo indefinido, sin justa causa. En caso de tratarse de contratos de trabajo por tiempo definido que fuere terminado por el armador sin justa causa antes del vencimiento del plazo, quedará obligado a pagarle una indemnización que consistirá en el pago de los salarios base que éste hubiera percibido durante el tiempo restante del contrato.

⁷⁵ VARGAS VELARDE, Oscar *Las Causas Justas de Despido*, cuarta edición. Panama, editorial Varem, 1981, p 12

La materia referente al alojamiento y alimentación, deberá regirse de conformidad a los convenios internacionales sobre la materia y la vigilancia y supervisión del cumplimiento estricto de estas normas la llevará a cabo la Autoridad Marítima de Panamá, entidad que establecerá normas para que se ejecute un sistema de inspección sobre las provisiones de víveres y agua, las instalaciones y locales destinados a almacenar, preparar y servir los alimentos, así como los certificados de competencia de los cocineros conforme a los convenios internacionales ratificados por Panamá relativos al servicio de fonda. (artículo 62) Igualmente, se establece que cualquier miembro de la tripulación puede presentar una queja por escrito a la Autoridad Marítima de Panamá si encuentra que no se están cumpliendo en alguna nave, con las normas sobre alojamiento y alimentación (artículo 63); sin embargo, sólo procederá la inspección si la protesta es presentada por la mayoría de la tripulación o por una organización reconocida de armadores o de tripulantes (artículo 65). Este último aspecto fue objeto de críticas por parte de los marinos que participaron en la discusión del anteproyecto de Ley en el Ministerio de Trabajo, quienes consideraron que tal y como lo dispone

este artículo, es difícil que proceda una inspección por una protesta, considerando que en ninguna nave los panameños son mayoría; ya que por el contrario, existiendo nacionales de diferentes países, es difícil que se pueda presentar una protesta por escrito por la mayoría de los miembros de la tripulación.

Sobre el **trabajo a bordo**, el artículo 68 indica que **la jornada de trabajo será pactada en el contrato de enrolamiento**. Esta disposición es importante, porque a mi juicio con ello se reafirma aquello de que en la industria marítima no existe lo de las ocho horas, por ello no se establece en el Decreto Ley 8 de 1998, si no que se deja este tema a la liberalidad de las partes contratantes. En otro capítulo de este trabajo efectuaremos una crítica a esta disposición.

En materia de **horas extraordinarias**, se consideran aquellas laboradas en exceso de los límites diarios prescritos en el contrato y se deberán remunerar de conforme se fije en los contratos colectivos o individuales, pero en ningún caso será inferior a la tasa horaria del salario básico aumentada en un 25%. Los contratos colectivos o individuales podrán pactar en vez de la remuneración en efectivo de las horas extras, una compensación que consistirá en una excepción

de servicio y de presencia u otra forma de compensación (artículo 68). A diferencia de lo que establecía el Código de Trabajo en materia de sobretiempo o jornadas extraordinarias, hay nuevas normas en las que se establece que ni el Capitán, ni el Jefe de Máquinas, ni el Sobrecargo o Mayordomo, ni cualquier otro oficial que esté a cargo del servicio y no haga guardias, estará sujeto al pago de horas extras; igualmente no aplicarán horas extras los que laboran por cuenta propia y los que sean remunerados con una comisión o participación en las utilidades o ganancias. También se establece una lista de trabajos o labores que no serán considerados como horas normales de trabajo ni se considerarán horas extras (artículo 70)

En cuanto a **vacaciones**, se dispone que toda tripulación tendrá derecho a vacaciones anuales remuneradas, de acuerdo a lo pactado en el contrato de enrolamiento y a los convenios internacionales⁷⁶ (artículo 35, literal k y artículo 73). No obstante esta disposición, el artículo 74 establece que la remuneración de los días de vacaciones, podrá incluir un pago en concepto de alimentación.

⁷⁶ Panamá, no ha ratificado ningún convenio sobre vacaciones.

El Decreto Ley 8 de 1998 contiene un capítulo dedicado a las **obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente**, estableciendo que el armador deberá proveer cobertura de riesgos de enfermedad durante todo el periodo que dure el contrato (artículo 84). La Autoridad Marítima de Panamá deberá aprobar una **Tabla de compensación mínima por riesgos profesionales por accidentes** a que están expuestos los tripulantes a causa de las labores que ejecutan por cuenta del armador (artículo 82).

El artículo 92 del Decreto Ley 8 dispone que los litigios surgidos en torno a las obligaciones del armador por riesgos profesionales o enfermedad, se solucionarán de manera rápida y poco costosa, mediante un proceso abreviado, cosa que nos parece curiosa que se diga “poco costosa” si se supone que por disposición constitucional la justicia es gratuita. Pero lo peor de esta norma es que más adelante establece que para conocer estos casos, los **Tribunales Laborales Marítimos de Panamá** tendrán competencia privativa, salvo que tal materia sea acordada por las partes en el contrato de enrolamiento, lo anterior significa que si en el contrato el armador establece en una cláusula que las controversias que se originen en caso de

enfermedad o accidente se ventilarán en Japón o en Nigeria, esta última disposición será la que prevalezca. En la práctica hemos visto contratos de enrolamiento redactados de esta forma.

En el Capítulo Octavo se establecen normas reguladoras de las relaciones laborales a bordo de las naves de pesca y de servicio interior, las cuales no analizaremos por cuanto nuestra investigación se limita a los aspectos referentes a la colocación de marinos o tripulantes panameños en la marina mercante nacional de servicio internacional.

Se crea un capítulo (Décimo) que regula el tema de la prevención de los accidentes de trabajo de la gente de mar, correspondiéndole a la Autoridad Marítima de Panamá reglamentar lo referente a la seguridad del trabajo; la prevención de accidentes a bordo de los buques, prevención de riesgos profesionales, protección de la salud y la seguridad industrial (artículos 110-112).

En torno a las Inspecciones, el Decreto Ley 8 de 1998 le asigna a la Autoridad Marítima de Panamá la misión de asegurar la aplicación de todas las normas y reglamentos relativos a las condiciones de trabajo de la gente de mar que labora a bordo de las

naves de la Marina Mercante Nacional. En ese sentido, el ente autorizado para efectuar las inspecciones laborales es la Autoridad Marítima de Panamá (artículos 114-115). Recordemos que anteriormente lo era el Ministerio de Trabajo, que tenía la competencia para inspeccionar los buques de bandera panameña, así como realizar las investigaciones necesarias y solicitar la presentación de todos los documentos exigidos por la legislación panameña de trabajo y los Convenios Internacionales de la O.I.T. Igualmente, la Autoridad Marítima de Panamá tiene la facultad de corregir las deficiencias que encuentre, adoptando las medidas que juzgue necesarias, incluyendo hasta la detención del buque, cuando se den infracciones a las normas vigentes y los convenios internacionales ratificados por Panamá sobre salud y condiciones de trabajo a bordo (artículo 117). De las sumas que se recauden en concepto de multas impuestas por infracciones a las leyes, alguna cantidad se destinará para la inspección laboral de los buques y programas de educación sindical laboral (artículo 120).

Se desarrolla un capítulo sobre las **normas procesales laborales** en el cual se crean el Juzgado Laboral Marítimo del Litoral

Pacífico, que estará ubicado en el distrito de Panamá y el Juzgado Laboral Marítimo del Litoral Atlántico que tendrá su sede en la provincia de Colón (artículo 121). En este punto tenemos que destacar que aunque los comisionados intentaron crear una legislación independiente del Código de trabajo no lo lograron, pues basta con observar el artículo 125 del Decreto Ley 8 de 1998, que remite al Código de Trabajo, específicamente al artículo 991, la manera como deben tramitarse y resolverse las controversias que se originen por razón de la aplicación del Decreto Ley 8 de 1998, con excepción del traslado de la demanda que será por 10 días. Seguidamente esta misma norma establece que los vacíos en las disposiciones legales aplicables de acuerdo al artículo 991 se resolverán conforme a las disposiciones del Libro IV del Código de Trabajo.

Lo que sí debemos destacar aquí es que con la aprobación de la legislación especial de trabajo en el mar se buscaba separar la legislación marítima de la legislación obrero terrestre, en razón de la naturaleza especial del trabajo a bordo de un buque.

Y es que desde 1919 cuando se celebró la primera conferencia del trabajo se resolvió que todos los asuntos referentes al trabajo en el mar fueran debatidos en conferencias especiales por la misma especialidad de trabajo marítimo de manera que los convenios fueran proyectados separadamente de los que regirían la labor terrestre.

De acuerdo a Diez Mieres, "el criterio de la OIT es encomiarse, en cuanto ha respondido a la necesidad de separar la legislación obrera terrestre de la marítima"⁷⁷.

A nuestro juicio la separación obedece única y exclusivamente a la diferencia sustancial existente en muchos aspectos entre las condiciones del trabajo marítimo y las de otros trabajos.

Otro aspecto curioso es que el artículo 127 del Decreto Ley 8 dispone que procede el **recurso de apelación** ante el Tribunal Superior de Trabajo contra las resoluciones dictadas por los jueces laborales marítimos en primera instancia, que pongan fin al proceso, **en aquellos casos en que la cuantía exceda de B/.500.000**, esto significa que en los casos en que la cuantía sea inferior a la suma

⁷⁷ DIEZ MIERES, Alberto *Derecho de la Navegación*, Buenos Aires, Tomo I, 1959, p 63

anteriormente señalada, no procederá el recurso de apelación, siendo entonces estos casos de única instancia.

En el desarrollo de las normas procesales, se destina una sección a las **normas de Derecho Internacional Privado Marítimo Laboral**, estableciendo el principio de que la relación laboral se regirá por la Ley del pabellón de la nave en donde se preste el servicio (artículo 129).

Los problemas laborales que surjan en naves de pabellón extranjero serán de competencia del Tribunal Marítimo de Panamá, así como también las reclamaciones de la responsabilidad civil extracontractual generadas de relaciones laborales (artículo 130). También se regula el procedimiento de Exequátur para el reconocimiento de sentencias extranjeras (artículo 131).

Finalmente, se crea el **Patronato Nacional para la Educación Náutica**, como un organismo técnico adscrito a la Autoridad Marítima de Panamá, cuyo objetivo es la educación náutica en el país (artículo 134). El Patronato deberá proveer los recursos económicos necesarios para el otorgamiento de préstamos o becas a favor de los nacionales que deseen recibir instrucción que les capacite en el

ejercicio de los oficios y profesiones relativas al trabajo en el mar y las vías navegables. Según el Capitán Aurelio Dutari, Presidente de la Asociación Panameña de Oficiales de Marina (APOM), la idea de este Patronato nació para compensar la eliminación del 10%⁷⁸ de marinos panameños en los buques del registro panameño, pues como hemos explicado, la principal razón por la cual no se cumplió nunca con la obligación de contratar tripulación panameña en este porcentaje, era la falta de preparación adecuada de nuestra gente de mar. De esta manera, el Patronato viene a constituir la esperanza de muchos jóvenes panameños de tener acceso a los puestos de trabajo en la Marina Mercante y que quizás por falta de recursos no se aventuran al estudio de carreras u oficios para la marina mercante.

El Patronato constituye una excelente iniciativa que ojalá se le dispense el impulso necesario, pues el tema de la preparación profesional del recurso humano constituye a mi juicio el aspecto más importantes para asegurar la colocación de nuestros marinos en la marina mercante nacional y en los buques de otros registros.

3.2.1. Regulación de las agencias de colocación

⁷⁸ Entrevista efectuada al Capitán Aurelio Dutari el 19 de marzo de 1999, 4 páginas manuscritas.

El Decreto Ley 8 de 1998, al regular la colocación de la gente de mar, permite a los particulares, para que directamente o indirectamente, desde el territorio nacional, realicen gestiones de intermediación para la colocación de tripulantes, siempre y cuando se sometan a la reglamentación, supervisión y fiscalización del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Estas agencias deberán contratar **preferentemente personal de nacionalidad panameña o extranjeros casados con nacionales o con hijos panameños con residencia en el territorio nacional.** El Ministerio de Trabajo en coordinación con la Autoridad Marítima de Panamá crearán los reglamentos en los cuales se establecerán los porcentajes de marinos panameños que estas agencias deben enganchar.

Para poder operar, las agencias de colocación y enganche deberán presentar una garantía no menor B/.50,000. ni mayor de B/.100,000 según lo decida el Ministerio de Trabajo. Igualmente en lo que se refiere a las gestiones de alistamiento, el Decreto Ley 8 recoge los preceptos contenidos en el convenio No.9 sobre colocación de la gente de mar, en el sentido que se prohíbe cobrar a la gente de mar suma alguna o aplicar ningún tipo de cargo, comisión, costos

administrativos, etc. por la colocación. Este compromiso deberá garantizarse a través de una declaración jurada que efectuará el representante legal y el secretario de la persona jurídica o natural que se dedique a este negocio.

Aunque lo ideal hubiese sido que el Decreto Ley 8 de 1998 desarrollara las disposiciones de los convenios internacionales que requieren reglamentación, la mayoría de las normas se han limitado a mencionarlos y a remitir el cumplimiento del asunto de que tratan a las “disposiciones de los convenios internacionales sobre la materia” quedando nuevamente en el punto de partida, ya que no había necesidad que el Decreto remitiera al cumplimiento de los convenios internacionales ratificados, pues, como ya explicamos (Ver *Infra*, p. 81-82), las disposiciones de tales convenios son aplicables y de obligatorio cumplimiento una vez se convirtieron en leyes de la República. Lo que se necesita es que se reglamenten o desarrollen, por ello existe la obligación para los Estados Miembros de la O.I.T. que ratifiquen los convenios, de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas sus disposiciones. Asimismo, el Miembro está obligado a presentar memorias anuales en donde debe informar las

medidas adoptadas con los datos precisos de las resoluciones, reglamentos, leyes, etc., a través de las cuales se desarrolla el convenio(artículos 19 y 22 de la Constitución de la O.I.T.).

Veamos las normas internacionales en materia laboral marítima que se han incorporado a la legislación vigente:

Enrolamiento:

Está desarrollado de los artículos 31 al 35 en cumplimiento al Convenio No. 22, relativo al contrato de enrolamiento de la gente de mar. En esta materia corresponde a la Autoridad Marítima de Panamá, como autoridad competente adoptar un procedimiento para cumplir con el artículo 3 del convenio 22 que establece que “las disposiciones relativas a la firma del contrato se considerarán cumplidas si la autoridad competente certifica que las cláusulas del contrato le han sido presentadas por escrito y han sido confirmadas a la vez por el armador o sus representantes y por la gente de mar.” Quizás la aplicación de un procedimiento para revisar los contratos no presente inconvenientes en los casos de buques de pesca y servicio interior; sin embargo, creemos que va a ser difícil para la Autoridad

Marítima cuando se trate de buques de servicio internacional, aunque esta disposición estaba consagrada en normas del Código de Trabajo que fueron derogadas por el Decreto Ley 8 de 1998 (Ver *Infra*, p. 51-52).

Colocación:

En los artículos 13 y siguientes se desarrolla el Capítulo Tercero, denominado “Colocación de la gente de mar” que desarrolla algunas disposiciones del convenio 179, relativo a la contratación y la Colocación de la gente de mar, que no ha sido ratificado por Panamá, pero sus disposiciones han sido tomadas en cuenta, sobre todo, porque este convenio revisa el Convenio 9 sobre la colocación de la gente de mar, 1920, que ratificamos en el año de 1971, que es un convenio antiguo, que ha sido modificado sustancialmente, eliminando la prohibición de las agencias privadas de colocación, tal como lo permite el Decreto Ley 8 de 1998 y la Ley 44 de 1995.

Repatriación:

El convenio 23 sobre la repatriación de la gente de mar está presente en los artículos 36 y 37.

Alojamiento y Alimentación:

Esta materia, que concierne a las condiciones de vida de la tripulación se desarrolla en cumplimiento de los convenios 68, relativo a la alimentación y al servicio de fonda a bordo de los buques; y 92, relativo al alojamiento de la tripulación a bordo. Las previsiones sobre alojamiento se encuentran ampliamente detalladas en este último convenio, correspondiéndole a la Autoridad Marítima efectuar las inspecciones pertinentes para asegurar su cumplimiento (artículos 59-60)

Jornada de trabajo:

El artículo 68 del Decreto Ley 8 deja la fijación de la jornada de trabajo, a la voluntad de las partes, no obstante consideramos que este aspecto debió reglamentarse. De todos modos, nuestra opinión es que esa jornada no puede ir más allá de las 8 horas diarias, por dos razones fundamentales: la primera, porque nuestra Constitución Política en su artículo 66 así lo establece; y en segundo lugar, porque a nivel de la O.I.T. la materia de horas de trabajo a bordo ha sido discutida y reglamentada por varios convenios (57,76,93,109 y 180) que aún cuando Panamá no ha ratificado ninguno, consideramos que

sí existe un compromiso de no ignorarlos, porque como ya vimos, de acuerdo al artículo 19 de la Constitución de la O.I.T. existe la obligación para el país Miembro de informar al Director General el estado de su legislación y práctica en cuanto en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, indicando las dificultades que impiden o retrasan su ratificación. Esto pues obliga a la autoridad competente a discutir el tema o por lo menos a conocerlo.

A propósito de la jornada de trabajo, en la 84ª reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra del 8 al 22 de octubre de 1996, se revisó el Convenio y la Recomendación No. 109 (1958) sobre los salarios, horas trabajadas y dotación que establece limitaciones en los horarios de trabajo de los marinos, tanto diarios como semanales y a la inversa, periodos mínimos de descanso para la gente de mar con el fin de evitar la fatiga por el exceso de trabajo. La Conferencia hizo un llamado a los Estados para que ratifiquen el nuevo convenio (180) y acepten que las jornadas normales de trabajo serán de ocho horas diarias, con un día de descanso semanal. Dispone además que los límites máximos no deben exceder de 14 horas por día ni de 72 horas por semana.

Como alternativa, estos Estados Miembros pueden definir los horarios de trabajo con un mínimo de 10 horas de descanso al día, o 77 horas por semana. Estas limitaciones deberán exponerse por escrito a bordo, en lugares en donde la tripulación pueda leerlas. Se deberán llevar registros del número de horas trabajadas diariamente, así como los periodos de descanso. La autoridad competente inspeccionará y aprobará dichos registros regularmente a fin de comprobar que se cumple la normativa, y si estos registros muestran evidencias de que se están infringiendo las disposiciones relativas a las horas de trabajo o a los periodos de descanso, tomará las medidas oportunas para evitar que se sigan incumpliendo.⁷⁹

Riesgos profesionales y Seguro de enfermedad:

La materia relativa a la enfermedad o accidente de la gente de mar se encuentra en los artículos 80 a 92 que desarrollan el Convenio 55 sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente de mar y el Convenio 56 sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar.

⁷⁹ Ver Revista *Trabajo de la OIT*, diciembre de 1996 p 19

3.2.2. Desarrollo de los Convenios Internacionales en el Decreto Ley 8 de 1998

Certificados de competencia:

El artículo 7 del Decreto Ley 8 de 1998 asigna a la autoridad Marítima de Panamá la función de expedir los certificados de competencia; Siendo así, debe cumplir con los convenios 53, 74, 69 y 125, relativos a la capacidad profesional de capitanes y oficiales de la Marina Mercante, a los certificados de marinero preferente, a la aptitud de los cocineros y a los certificados de competencia de los pescadores respectivamente.

Alojamiento y Alimentación:

Estos temas han sido tratados en el Capítulo Quinto, artículo 59 a 67 en aplicación de los convenios 68, sobre alimentación y el servicio de fonda; 92, sobre el alojamiento de la tripulación y 126, sobre el alojamiento de los pescadores.

Vacaciones:

En cuanto a las vacaciones, consideramos que deben tomarse en cuenta todos los convenios sobre vacaciones, ya que el artículo 73

no desarrolla este tema sino que se limita a decir que serán pagadas de acuerdo a lo pactado en el contrato de enrolamiento y los convenios internacionales. En materia de vacaciones existen los siguientes convenios los cuales no han sido ratificados por Panamá:

- ◆ Convenio 54, sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1936;
- ◆ Convenio 72, sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1946;
- ◆ Convenio 91, sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1949
- ◆ Convenio 146, sobre las vacaciones anuales pagadas (gente de mar), 1976.

Indemnización por desempleo:

En el artículo 49 del Decreto Ley 8 se aplica el Convenio 8, sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920.

3.3. Fines y Expectativas.

A través del Decreto Ley 8 de 1998 la República de Panamá concentra en una legislación autónoma e independiente las normas

referentes al trabajo en el mar y las vías navegables, adoptando de esta manera normas claras y precisas sobre la relación laboral marítima de manera que se logre incentivar y fomentar el abanderamiento de naves en el registro panameño y ligado a ello, promover la contratación de gente de mar panameña en las naves de bandera panameña, pues al eliminarse la disposición que obligaba a mantener 10% de tripulantes panameños en las naves de bandera nacional, deja en libertad al armador de escoger su tripulación, siempre y cuando a la hora de contratarla prefiera a los panameños (Ver *Infra*, p. 123-124).

Al permitirse las gestiones de intermediación para la colocación de la gente de mar, se tiene la expectativa de que la gente de mar panameña logre los tan anhelados puestos de trabajo, sin explotación de ninguna naturaleza, ya que el Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral debe ser capaz de vigilar y supervisar las actividades que realicen estas agencias, de manera tal que a la gente de mar no se le cobre ningún tipo de gasto, erogación o estipendio, cumpliendo así con las disposiciones que sobre esta materia ha dictado la O.I.T. y ha ratificado Panamá.

Finalmente se tiene la expectativa de que a través del Patronato Nacional para la Educación Náutica se contribuya a la instrucción marítima en nuestro país, ya que a título personal considero que este es el aspecto más importante sobre el cual debe hacerse énfasis para lograr que más panameños sean enrolados en la Marina Mercante Nacional.

3.4. Críticas.

Debemos partir criticando la manera en que fue aprobado este instrumento legal, por la vía de Decreto Ley, lo cual impidió la participación activa de los trabajadores del mar así como de muchos estudiosos del tema que teníamos interés en participar en las discusiones públicas del primer debate. Ya hemos visto algunas de las inquietudes y puntos de desacuerdo en torno al proyecto de ley que habían formulado los representantes de los sindicatos y de la Asociación de Oficiales de Marina y que no fueron tomados en cuenta en el seno de la Comisión Marítima que redactó el primer borrador. Sin embargo, los trabajadores dejaron constancia de sus desacuerdos en notas enviadas a dicha comisión por lo que se

preparaban para defender sus propuestas no tomadas en consideración en el seno de la Asamblea Legislativa, pero fueron sorprendidos con la aprobación intempestiva del proyecto, cuando el Presidente de la República, en el receso de la Asamblea Legislativa, legisló por medio de Decreto Ley. Y este apresuramiento, auguramos, traerá graves inconvenientes a los funcionarios, abogados y demás personas o autoridades a la hora de aplicar la ley a los casos particulares, o lo que es peor aún, a la gente de mar a la hora de reclamar sus derechos, por las normas ambiguas que contiene y que enseguida pasaremos a exponer.

La primera norma que debemos comentar es el artículo 2, que expresa lo siguiente:

"Artículo 2. Los hechos o supuestos no previstos en este Decreto Ley, en los Convenios Internacionales ratificados por la República de Panamá, o en las **disposiciones legales complementarias**, se resolverán de acuerdo a las normas, usos o costumbres generalmente aceptados en el comercio o transporte marítimo". (El resaltado es nuestro)

La pregunta que nos hacemos en este punto, es: ¿qué se entiende por disposiciones legales complementarias, ¿será acaso el Código de Trabajo? ¿O será el Código Judicial?. Si se formula esta pregunta a los que participaron en las discusiones del Decreto Ley 8 de 1998, dirán que no. Y es que siempre se dejó claro que el Código de Trabajo no sería fuente de derecho ni directa ni indirecta; pues lo que se quería era divorciar de una vez por todas las disposiciones que regulan la relación de trabajo en el mar del Código de Trabajo de tierra, por las inconveniencias que siempre han existido al aplicar sus disposiciones, al trabajo en el mar, cuya naturaleza y ámbito en el que se desarrolla difiere del trabajo de tierra. A lo anterior hay que agregar que el artículo primero del Decreto Ley 8 de 1998 establece que regula en su "totalidad" las relaciones entre el capital y el trabajo que se den a bordo de las naves de bandera panameña. Pero hay quienes sostienen que las disposiciones legales complementarias no son otras que las del Código de Trabajo de 1972⁸⁰. No obstante, esta última opinión no concuerda ni con el texto ni con el espíritu de la ley. Consideramos que si se hubiese querido que el Código de Trabajo se

⁸⁰ Ver Torres De Leon, Vasco Op cit p 31-32

aplicara, como fuente supletoria de derecho, la norma lo habría mencionado así expresamente. Por otro lado, personalmente tuvimos la oportunidad de participar en las discusiones de varias versiones del Proyecto de Ley de trabajo en el mar y siempre hubo la intención manifiesta de efectuar esta exclusión; quizás no se logró, como menciona el Jurista citado, pero el asunto siempre se prestará a diversas interpretaciones, porque no está del todo claro. Este tema tendrá que aclararse de una vez por todas cuando comiencen a funcionar los Tribunales Laborales Marítimos, que deberán pronunciarse en cuanto a esta divergencia de interpretación y de opinión. A nuestro juicio, reiteramos, estas normas siguen siendo laborales y por ende, se aplica el Derecho del Trabajo con sus principios generales.

El artículo 73 establece el derecho a vacaciones anuales pagadas, que se pactarán en el contrato de enrolamiento y de acuerdo a lo establecido en los convenios internacionales, de acuerdo al servicio que preste la nave. Quiere decir entonces que las vacaciones que se pacten en el contrato (individual o colectivo) deben estar de acuerdo a las disposiciones de los convenios internacionales

Por otro lado, observamos que este artículo no se refiere expresamente a convenios ratificados, por lo tanto, queda en la incertidumbre, a qué convenios se refieren. Consideramos que en este tema los comisionados no tomaron en cuenta que de los 4 convenios sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar aprobados por la O.I.T., Panamá no ha ratificado ninguno (convenios 54, 72, 91 y 146). Notamos al estudiar los mencionados convenios, que progresivamente se ha aumentado el periodo de disfrute de este derecho. Así tenemos que el convenio 54 que data de 1936 contempla 12 días de vacaciones para el capitán, oficiales y radioperadores y 9 días para el resto de la tripulación; el convenio 72 aumenta las vacaciones a 18 días para el capitán, oficiales y radioperadores y 12 días para el resto de la tripulación; el convenio 146 de 1976 es el más reciente sobre esta materia y aumenta las vacaciones a 30 días anuales para toda la tripulación. Este último convenio debería ser el que se aplique por ser el más favorable.

No obstante la opinión que acabamos de expresar, es importante dejar claro, en este tema de convenios no ratificados, que los Estados solamente están obligados a poner en ejecución los

convenios que hayan ratificado. Y ello es así, porque de acuerdo al artículo 19 de la Constitución de la OIT, cuando un Estado no ratifique un convenio “no recaerá sobre dicho miembro ninguna otra obligación a excepción de la de informar al Director General, de la Oficina Internacional del Trabajo sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha propuesto o se ha propuesto poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio”.

Esta norma nos lleva a concluir que si bien es cierto un convenio no ratificado no es vinculante ni obligatorio para Panamá, sí pueden tomarse en cuenta sus disposiciones en los reglamentos que elabore la Autoridad Marítima e incluso en nuevas leyes que se aprueben, así como en los contratos o convenios colectivos. El Decreto Ley 8 de 1998 en sus artículos 62, 114 y 115 dispone que la Autoridad Marítima de Panamá deberá establecer un sistema de inspección sobre las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar,

sin embargo, Panamá no ha ratificado ninguno de los instrumentos internacionales sobre inspección (Convenio 178 R. 185 y 28), lo que ha nuestro juicio no impide que se tomen en cuenta las prescripciones de dichos convenios no ratificados, y que al incorporarse al ordenamiento jurídico interno sean obligatorias sus disposiciones.

Por último, una de las críticas que se han hecho en los foros donde se ha discutido y analizado el Decreto Ley 8 son las deficiencias en cuanto a la regulación de las convenciones colectivas y derecho de asociación sindical, pues el Decreto solo contiene dos normas (artículos 75 y 77) que de manera muy superficial hacen alusión a este tema tan importante. En efecto, el primer artículo mencionado indica que las armadores y las organizaciones de la gente de mar podrán celebrar convenciones colectivas, mientras que el segundo artículo citado, alude al derecho que tienen las organizaciones de gente de mar a presentar sus quejas y aspiraciones. Nótese que no se regula la forma de constituir organizaciones sociales de la gente de mar ni el procedimiento para las negociaciones colectivas, como se desarrolla en el Código de Trabajo para los trabajadores de tierra. Consideramos que este es

uno los errores más significativos de esta legislación, pues debieron desarrollarse las normas sobre esta materia.

Así las cosas, consideramos que tan importante materia debe ser regulada a la luz de las disposiciones del Código de Trabajo de 1972, lo que definitivamente nos lleva a reflexionar sobre la intención de los legisladores y comisionados que en su momento tuvieron la responsabilidad de discutir esta ley en su etapa de proyecto, cuando se pretendía lograr el divorcio de las normas laborales marítimas y del código de trabajo; sin embargo, vacíos de la ley como el que acabamos de señalar, nos llevan a la conclusión de que esta separación o independencia no se logró, por que necesariamente, debemos aplicar el Código de Trabajo para llenar los vacíos del Decreto Ley 8 de 1998.

CAPÍTULO II

LA COLOCACIÓN DE LA GENTE DE MAR

I. CONCEPTO, NATURALEZA Y ANTECEDENTES DE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN OBRERA Y SERVICIO DE EMPLEO.

La colocación obrera, desde su nacimiento, ha sido concebida como una institución destinada a facilitar la obtención de un trabajo, o como un mecanismo de aproximación de un trabajador a un empleo y como consecuencia de tal actividad, llenar una plaza de trabajo existente en una empresa. Con el transcurrir de los años, la institución ha recibido distintas denominaciones, como Bolsas de Trabajo, Mercados de Trabajo y Oficinas de Colocaciones⁸¹.

En cuanto a su naturaleza, la doctrina ha señalado que no es más que un requisito previo al contrato de trabajo, de manera tal que para el trabajador, el hecho de inscribirse en una oficina de colocación ya sea pública o privada, constituye una simple expectativa de conseguir empleo, no significa de ninguna manera, el derecho mismo, ni que con ello se reclama. “La idea de colocación

⁸¹ ALONSO GARCIA, Manuel *Curso de Derecho del Trabajo*, Tomo II Barcelona. decima edición, editorial Ariel, S.A. p. 399

presupone, lógicamente, la desocupación o desempleo involuntarios. Y nace como consecuencia de la dualidad de un *derecho al trabajo* y de un *deber de trabajar*. Aquél entendido como obligación, por parte del Estado, de crear los supuestos y condiciones necesarios para que todos los ciudadanos puedan ejercitar tal derecho, no a manera de una posibilidad de subjetivo derecho a ocupar puesto concreto, es decir, a ser colocado; éste - el deber de trabajar - como una obligación que se impone a todo individuo dentro de la sociedad en que vive, ejercitando alguna actividad socialmente útil.⁸²

Entendemos por consiguiente, que el derecho al trabajo es el que tiene todo individuo capaz de trabajar y que se encuentra sin empleo de manera involuntaria, a exigir al Estado que tome las medidas para que pueda encontrar un empleo que le permita subsistir decorosamente.

Paralelamente al derecho al trabajo, como hemos visto, existe el deber de trabajar; que además del derecho a trabajar que representa a su vez una obligación del Estado de procurar que todos los ciudadanos tengan acceso a un empleo; también existe para el

⁸² Ibidem, p 400

individuo el deber de trabajar. Siendo así, le corresponde al Estado, promover políticas encaminadas a lograr que las personas cumplan con su deber. De manera que el trabajo constituye un derecho y un deber del individuo para con la sociedad y de éste para con el individuo. Las leyes que lo regulan deben tender a conferir la dignidad requerida por la función y a asegurar su ejercicio en condiciones humanas. Y es que todos sabemos que el derecho al trabajo está consagrado como una de las libertades individuales, por ello la mayoría de las constituciones⁸³ lo contemplan entre las garantías individuales y sociales.

Desde el 10 de diciembre de 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos este postulado fue establecido en el artículo 23, de la siguiente manera: “toda persona tiene derecho al trabajo”; igualmente se consagró el derecho a la “libre elección del trabajo”. Sin embargo, ambas son expresiones líricas o simples palabras, ante la imposibilidad material de ejercer este derecho, por la falta de ofertas de puestos de trabajo que satisfagan la demanda de

⁸³ Ver Artículo 60 de la Constitución Política de la República de Panamá

los trabajadores, ya que ésta supera aquélla. Por tal razón, es imposible, para muchos, ejercer materialmente ese derecho.

De acuerdo a Cabanellas, las normas referentes al paro involuntario y a la colocación obrera o consecución de empleo, forman parte del Derecho Laboral, aunque algunas legislaciones, como la de Alemania, las ubican dentro de las disposiciones sobre previsión social y otras, como España y Santo Domingo, han dictado leyes especiales sobre la materia.⁸⁴

Y ello es así porque la colocación obrera es fuente de trabajo de la cual se originan los contratos laborales en donde intervienen en consecuencia, las instituciones del Derecho Laboral. Ahora bien, una vez ubicados en el Derecho del Trabajo tanto la desocupación como la colocación obrera, según Cabanellas, es importante determinar si desde el punto de vista sistemático corresponde su incorporación a los principios que rigen el contrato de trabajo o si se le considera como una institución autónoma por cuanto se refiere a un nuevo derecho, *el de trabajar*. Lo primero pudiera ser lo correcto, por cuanto la colocación es una etapa previa al contrato, siendo la celebración de

⁸⁴CABANELLAS, Guillermo Op cit p 338

éste último, su finalidad, ya que antes de celebrarse el contrato, el empleador busca al trabajador apropiado para llenar una plaza vacante y el trabajador está a la espera o en búsqueda de un empleo; Empero, ni lo uno ni lo otro constituyen contrato, por tanto su estudio, como parte del contrato de trabajo es equivocada, ya que no son contratos sino antecedentes del mismo.⁸⁵

Surgen entonces dos conceptos importantes en este escenario: *colocación de los trabajadores y oficina de colocación*. El primer concepto alude a la actividad o función primordial o más concretamente, al fin que persiguen las oficinas o agencias, que son los centros o lugares, ya sean públicos o privados debidamente autorizados, y bajo reglamentación de la autoridad pública, en el caso de estas últimas, para dedicarse a brindar sus servicios que consisten en poner en contacto a las personas que soliciten sus servicios, con un empleador que requiera a un trabajador.

Según Francisco Lafont, de conformidad con la legislación laboral colombiana, *Intermediación laboral* es la intervención de una persona natural o jurídica en la inserción laboral de un desempleado,

⁸⁵Ibidem, p 339

la cual la ejercen entes públicos y privados. *Agencias de colocaciones* son las distintas formas de intermediación que actúan como agentes entre personas y puestos de trabajo y que realizan colocaciones en el sentido estricto. Y por último, *Bolsas de empleos* son aquellas que realizan una simple intermediación entre oferta y demanda sin que se establezca ningún vínculo con los trabajadores ni con los empleadores. Se lucran cobrando al trabajador una inscripción y porcentaje sobre el primer salario. La principal característica de las bolsas de empleo es que manejan todo tipo de ocupaciones y no tienen herramientas que le permitan clasificar al personal aspirante, quienes se inscriben llenando un formulario con todos sus datos personales e indicando la ocupación que desean.⁸⁶

Pérez Botija define el concepto “Oficinas de Colocación”, como “verdaderas Bolsas de Trabajo, o sea, el intermediario que busca la aproximación de la oferta y demanda de empleo. Realiza al parecer, una función meramente pasiva e informativa. Sin embargo, puede

⁸⁶ LAFONT, Francisco *Tratado de Derecho Laboral*, Tomo I, Colombia, Ediciones Ciencia y Derecho, 1993, p.194.

convertirse en una verdadera oficina de trabajo, realizando muchas de las funciones antes indicadas"⁸⁷

1.1. La colocación de trabajadores en la antigüedad y Edad Media.

Según Mario De La Cueva,⁸⁸ la historia de la colocación obrera se remonta a la Antigüedad y a la Edad Media, de donde se conoce que el sistema más antiguo de colocación era la vieja práctica romana de acudir a la plaza pública y ofrecerse en arrendamiento. Luego, en la Edad Media, los conventos se encargaron de buscarles ocupación a las personas, motivados por un fin caritativo. Con el advenimiento del régimen corporativo, los métodos anteriores desaparecieron, ya que sólo era privilegio de la corporación de oficios, inscribir a las personas que podían ser ocupadas como aprendices o compañeros⁸⁹. En los primeros tiempos este sistema se llevó a cabo sin problemas,

⁸⁷ PEREZ BOTIJA, Eugenio *Curso de Derecho del Trabajo*, Madrid, Editorial Tecnos. S A., 1950, p 11

⁸⁸ DE LA CUEVA, Mario. *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Tomo II, décima edición. Editorial Porrúa, S A , 1970. p 25

⁸⁹ *Ibidem*, p 25

pero más adelante, la corporación comenzó a restringir la libertad de abrir nuevos talleres y por ende, de lograr la colocación de otros aprendices o compañeros. Así surgió en Francia en el siglo XV y XVI, una nueva forma de colocación a través de las Organizaciones Corporativas y de las Asociaciones de Compañeros, que crearon oficinas de encuentro u oficinas de direcciones, las cuales tenían como objetivo, la ayuda mutua y la defensa de los intereses frente a los maestros. Estas asociaciones crearon albergues para compañeros en los cuales tenían derecho a ingresar las personas que vinieran de otras ciudades en busca de trabajo, a quienes se les brindaba habitación y alimentos hasta que se les encontrara ocupación, con la obligación de reintegrar los gastos con los primeros salarios que recibiera. Cuando el Estado destruyó las Asociaciones de Compañeros, desaparecieron también sus albergues.⁹⁰

Además de las Corporaciones, existieron en el siglo XV, otras instituciones privadas que representan antecedentes muy antiguos de colocación, aunque se dedicaban a colocar determinados tipos de trabajadores, como los trabajadores agrícolas y las mozas de servicio.

⁹⁰ *Ibidem*, p 25

En efecto, en Valencia, en el siglo XV existieron los *Afermamocos*, que de acuerdo al Estatuto del Trabajo agrícola de 1955, se ordenaba colocar a los mozos, proporcionándoles patrono y un salario según las labores que supieren hacer. Según documentos históricos, los *Afermamocos* debían encontrarse todos los días en la madrugada en la puerta de la catedral recibiendo como retribución, una modesta cantidad que debían pagar por mitad, obrero y patrono⁹¹.

También existieron en Madrid las casas de Madres de Mozas, que eran especies de oficinas de colocación a las que acudían las muchachas que deseaban entrar a servir. En España, la Novísima Recopilación, aprobada en 1802, ordenaba que la colocación se hiciera en las plazas de cada lugar, cuando disponía lo siguiente:

“Ordenamos que todos los carpinteros y albañiles y obreros y jornaleros, y otros hombres y mujeres, y menestrales que se suelen alojar y alquilar, que se salgan a las plazas de cada lugar do estuviere, do es acostumbrado se alquilar, cada día en quebrando el alba, con sus herramientas...”⁹²

⁹¹ CABANELLAS, Guillermo, ob cit p 365

⁹²Ibidem, p 366

1.2 La colocación obrera desde la Revolución Francesa

Con la Revolución Francesa, se inician las luchas de los trabajadores en contra de la explotación de los intermediarios que ejercían actividades de colocación. Aunque la Ley Chapelier prohibió la organización de los trabajadores, la Asamblea Constituyente creó agencias gratuitas de colocación que pronto desaparecieron. Durante el Consulado, el Prefecto de la Policía autorizó la creación de agencias privadas de colocación, que podían cobrar cuotas, siempre y cuando estuviesen autorizadas por la prefectura, creándose un monopolio en la colocación de trabajadores en las profesiones que señalara la prefectura, lo cual constituyó un sistema contrario al principio de la libertad de trabajo, siendo suprimido en febrero de 1823.

Las bolsas de trabajo de carácter oficial, preconizadas por Leulier en 1845, fueron ideadas inicialmente por Molinar, un economista liberal que estimaba como causa principal de la crisis obrera la falta de libertad de trabajo y según el cual el trabajo debe

ser considerado como una mercancía, entregado a la competencia y a la ley de la oferta y la demanda.⁹³

La colocación de los trabajadores muy rápido se convirtió en una actividad comercial privada que se ejercía con fines lucrativos y al no ser fiscalizadas por ninguna autoridad, se cometieron muchos abusos en el cobro de las cuotas, lo que motivó una reacción en contra de estos procedimientos, prohibiéndose, con la Revolución de 1848, este comercio privado, sustituyéndose por Agencias Privadas de Información; sin embargo, al terminarse la revolución, nuevamente se pusieron en funcionamiento estas agencias.⁹⁴

En 1852, a través de un decreto se reglamentó el funcionamiento de las agencias de colocación, de tal manera que los interesados debían obtener autorización del Municipio, entidad que le correspondía vigilarlas. El Municipio fijaba las tarifas e igualmente se estipuló que no se cobraría cuota al obrero si no se le dotaba de ocupación. Si se cobraba alguna cuota de registro, la misma se devolvería al trabajador en caso de que no se le proporcionara

⁹³Ibidem, p 367

⁹⁴Ibidem, p 26

ocupación; en todo caso, la cuota por derecho a registro debía incluirse como parte de la cuota que señalara la tarifa. El Municipio estaba autorizado a retirar la autorización a los que violaran la ley; sin embargo, los abusos continuaron, toda vez que no resultó eficiente la vigilancia por parte del Municipio.⁹⁵

A fines del siglo XVIII, con la desaparición del régimen gremial, nacen las agencias comerciales de carácter privado que, en pos de un fin de lucro, se dedicaban a proporcionar empleo al trabajador que lo solicitaba. Estas primeras agencias de colocaciones, establecidas por empresas particulares, motivadas por un afán de lucro; muy pronto se convirtieron en un medio de explotación de los trabajadores, ya que prestaban el servicio a cambio de una retribución del trabajador que resultaba gravosa. Se dice que en ocasiones proporcionaban plazas de trabajo para el "mejor postor". Algunas agencias promovían la inestabilidad de las colocaciones, empleando a trabajadores en puestos inadecuados, ya que precisamente en el trasiego de colocaciones radicaba el beneficio de estas agencias.⁹⁶

⁹⁵Ibidem, p 26

⁹⁶GUILARTE. Alfonso, Op Cit p 128

Algunas instituciones filantrópicas y de socorro también brindaron estos servicios a personas necesitadas, con fines de carácter social y de manera desinteresada. Posteriormente, la gestión de la colocación obrera fue ejercida por los sindicatos.

Sin embargo, fueron los abusos de las agencias lucrativas, lo que dio lugar a reclamaciones y reacciones de parte de los trabajadores, lo que motivó que los gobiernos tomaran su control para hacerlas reemplazar por oficinas públicas gratuitas.⁹⁷

1.3 Tendencias actuales de la colocación obrera.

La colocación obrera es pues el procedimiento en virtud del cual se pone a un trabajador en contacto con un empleador con el fin de que se concrete la relación laboral, constituyendo, ante todo, una garantía de los postulados de orden político que proclaman el derecho

⁹⁷ ANTOKCLETZ. Daniel *Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social*. Tomo II. Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda , 1941, p 368

al trabajo, por ello, el papel de estas agencias es de gran importancia, por cuanto contribuyen a paliar la desocupación que en países como el nuestro, es elevada. Igualmente, debe servir para orientar el empleo de la mano de obra según las necesidades de la economía.

El establecimiento de una perfecta relación laboral requiere, ante todo, que el empleador encuentre trabajadores de capacidad adecuada para los puestos vacantes y el obrero, correlativamente, una colocación también adecuada a su aptitud. Durante mucho tiempo la puesta en contacto de uno y otro se llevó a cabo por gestión directa, pero cuando las industrias fueron creciendo, necesitaron mayor número de personal, por lo tanto las agencias representaron un medio para colocar trabajadores y llenar esas plazas de trabajo.

Las bolsas de trabajo u oficinas de colocación no constituyen actualmente un mercado de trabajo, sino un medio de aproximación entre aquellos que desean obtener el trabajo ajeno y quienes ofrecen a otro el empleo buscado.

La colocación ha evolucionado, de tal manera que se concibe como institución encaminada a lograr la celebración de un contrato de

trabajo. Hemos visto a través de este breve recorrido histórico, que en principio dominó la iniciativa privada, muy a tono con la época liberal en que predominaba el principio del libre mercado de trabajo; ejercieron simples funciones de mediación movidas por un afán de lucro. Más tarde, los abusos se hicieron insoportables, lo que motivó a protestas, llevando a que los sindicatos se arrogaron tales funciones. Hoy día la colocación, en principio se observa como una función pública que compete al Estado, como afirmación del derecho al trabajo, ya que el poder público tiene la obligación de ejecutar políticas para procurar empleos. La OIT define la política de empleo “como aquella que debe asegurar a cada persona activa un empleo conveniente, productivo y libremente escogido”⁹⁸ Ahora bien, como función privativa del Estado, puede delegarla en las asociaciones profesionales o sindicales. Así, la tendencia actual es organizar oficialmente, de manera gratuita, el servicio de colocación, y a la vez permitir las agencias privadas de colocación, sujetas a la fiscalización y reglamentación del Estado.

⁹⁸ Ver GH Camerlynck y G Lion-Caen, *Derecho del Trabajo*. España, Aguilar ediciones. 1974. p 57

1.4. La colocación de la gente de mar.

El tema de las agencias de colocación fue tratada por primera vez en 1919 por el convenio No. 2 de ese año, en virtud del cual se estableció un sistema de agencias públicas de colocación. Sobre la colocación de marinos, se aprobó el convenio No. 9 de 1920. Estos instrumentos internacionales tratan dos aspectos fundamentales:

- La supresión de las agencias de colocación o su reglamentación y
- La organización de un servicio público de empleo.

El colmo de la explotación del trabajador lo han representado las agencias de colocación de marinos, a las cuales se les llamó "traficantes de hombres", pues se valían de todo procedimiento con tal de lucrar con la colocación de los marinos.⁹⁹

Las agencias de colocaciones de marinos se han caracterizado en el curso de la historia del trabajo marítimo como una de las instituciones más odiosas por los procedimientos que sus dueños ponían en práctica para llenar sus funciones. En lugar de constituir un intermediario destinado a poner en contacto al marinero con el buque,

⁹⁹ MALVAGNI Atilio *Derecho Laboral de la Navegación* Buenos Aires, Argentina Editorial Depalma, 1945. p 77

eran verdaderos negocios de explotación del primero, cuyo dinero trataban siempre de arrebatar valiéndose de manejos repudiables cuando no delictuosos. Así provocaban deserciones en algunos buques, a fin de producir vacantes que ellos se encargaban luego de llenar con otros hombres. Concurrían a bordo de aquéllos a su llegada para ofrecer pensión en determinadas casas a los tripulantes, donde eran despojados en una u otra forma de sus haberes, para luego ser colocados en otro buque. Con procedimientos engañosos los marineros eran llevados a bordo y embarcados a veces por la violencia para viajes que no deseaban realizar.¹⁰⁰

Con relación a la colocación de los marinos, Von Gierke sostuvo que la bolsa de trabajo de la gente de mar estuvo por mucho tiempo, en manos de los corredores de ajuste (huerbasen). Estas personas frecuentemente ejercían su actividad en forma inescrupulosa, por lo cual se les llamaba también tiburones terrestres (landhaie).¹⁰¹

¹⁰⁰Ibidem, p 78

¹⁰¹VON GIERKE, Julius, Op. Cit , p 254

Gamechogicoechea, citado por Malvagni llamó a estas personas que comercializaban con el enganche de marinos como “traficantes de hombres” indicando que en Inglaterra eran conocidos como *shipping masters* o *crimps* (ganchos) los cuales llegaron a recaudar grandes sumas de dinero ejerciendo este negocio, ya que eran subvencionados por los propios armadores, quienes los utilizaban siempre para reponer a sus desertores.¹⁰²

1.5. Finalidades que persigue.

La finalidad de la colocación es que un trabajador que se encuentre sin empleo, consiga celebrar un contrato de trabajo. Ahora bien, ello no significa, de ninguna manera, que el trabajador que ya tenga empleo no pueda recurrir al sistema en búsqueda de un empleo, pues la mayoría de los trabajadores no están conformes con el empleo que tienen y siempre están en búsqueda del “empleo ideal”, que para algunos es el que le remunere mejor y para otros aquel en donde pueda desarrollar mejor sus capacidades y le ofrezca oportunidades de superarse profesionalmente.

¹⁰²MALVAGNI, Atiho, Ob Cit , p 78

El Estado, como ya expresamos, tiene la función de arbitrar sus políticas económicas y sociales de tal manera que exista una coordinación entre la demanda de mano de obra y la oferta de empleos.

La colocación es pues el conjunto de actividades o gestiones encaminadas a relacionar o poner en contacto a un trabajador que busca empleo y a un empleador que dispone de vacante. Su fin consiste, esencialmente, en que una persona que se encuentre sin empleo, obtenga un contrato de trabajo.

Manuel Alonso García, en su obra Curso de Derecho del Trabajo, explica que los sistemas de colocación, como servicios públicos, deben cumplir las siguientes finalidades:

Generales:

- Proteger contra los posibles abusos de instituciones privadas;
- Permitir compensar debidamente la mano de obra según zonas y necesidades profesionales realizando un adecuado encauzamiento de las migraciones interiores;
- Contribuir a evitar, en la medida de lo posible, el fenómeno del paro involuntario.

Específicas:

- Evitar al trabajador gastos que le serían necesarios realizar en otro caso, a través de las detracciones que la agencia privada realizase en su remuneración;
- Proporcionar al empresario varios trabajadores entre los cuales aquél puede elegir el que, por sus condiciones personales, técnicas, profesionales, pueda ser más conveniente a la empresa

Como Intermediarios:

- Sirven a la función típica de éstos, consistente en aproximar demanda y oferta de trabajo, haciendo posible la celebración de un contrato laboral.¹⁰³

2. LA COLOCACIÓN OBRERA EN PANAMÁ.

La Constitución Política de la República de Panamá contempla dentro de los derechos y deberes individuales y sociales, el derecho al trabajo, estableciendo que además de un derecho es un deber del individuo, correspondiéndole al Estado promover políticas para lograr

¹⁰³ ALONSO GARCÍA, Manuel *Derecho del Trabajo*, Tomo II, Barcelona, Jose M^a Bosch. editor, 1960, p 22

el pleno empleo y asegurar a todos los panameños una condición de vida decorosa (artículo 60).

No obstante, este artículo no deja de ser un mero enunciado, pues, como ya explicamos, aunque es un derecho, no existen mecanismos para reclamar su ejercicio; por otro lado, siendo un deber, es difícil para la gran mayoría de panameños ejercerlo materialmente, ante la ausencia de puestos de trabajo que satisfagan la demanda de empleo. Todos sabemos que problema de mayor preocupación que existen en nuestro país, es el desempleo, que siempre ha constituido un reto para todos los gobiernos. Es más, casi todos hemos sentido ya sea directa o indirectamente los efectos de la falta de oportunidades de empleo y sabemos lo difícil que resulta encontrar un trabajo. Esta situación se agrava para las personas con escasa o ninguna formación profesional. No obstante ello, el Estado debe cumplir con su deber de promover políticas y acciones con miras a paliar este problema.

2.1. Antecedentes.

La primera oficina de intermediación entre trabajadores y empleadores se creó en Panamá en el año de 1923. Constituyó la

primera institución gubernamental encargada de velar por el estricto cumplimiento y eficaz aplicación de la legislación del trabajo y de las normas sociales; además se encargaría de servir de enlace entre los empresarios o empleadores y las organizaciones sociales debidamente constituidas. Y es que la creación de esta primera oficina de trabajo obedeció a las constantes presiones de los trabajadores, que reclamaban la adopción de normas proteccionistas, a tono con el desarrollo del nuevo Derecho Laboral; toda vez que recién Panamá había ratificado el Tratado de Versalles que contenía disposiciones laborales como por ejemplo, las relativas al descanso semanal, jornada de trabajo y derecho de asociación.

Más tarde, en 1925, con la Ley 8 de ese año, se estableció que el 10% de los marinos que se colocaran en naves de bandera panameña debían ser de nacionalidad panameña.

Luego, la Ley 6 de 1926 estableció que el 75% de los trabajadores de todas las empresas debían ser de nacionalidad panameña.¹⁰⁴

¹⁰⁴HOYOS, Arturo *Derecho Panameño del Trabajo*, Vol 1, Panama, Litografía e Imprenta Ltl. S A , 1982

El Decreto Ley 38 de 28 de julio de 1941, representó el primer esfuerzo de codificación de las normas laborales que hasta esos momentos se encontraban dispersas en varios decretos. Para algunos constituye el primer Código de Trabajo, pues además de recoger todas las disposiciones laborales y sociales aprobadas con anterioridad, introdujo innovaciones en materia laboral que favorecieron las condiciones de empleo de los panameños. El artículo 47 de este Código contempló la obligación de los trabajadores de apuntarse en un Registro de Colocaciones del Ministerio de Comercio, Agricultura e Industrias que tenía una sección de Organización.

Después de la adopción del Código de Trabajo de 1947, (Ley 67 de 1947) se dictaron otras disposiciones con la finalidad de reformarlo y adicionarlo, entre las cuales tenemos el Decreto Ley 676 de 1953 sobre Oficinas y Agencias privadas de colocaciones; posteriormente se aprobó la Ley 101 de 1960, a través de la cual se desarrolló el artículo 591 de la Ley 67 de 1947 sobre oficinas de colocaciones.¹⁰⁵

¹⁰⁵Ibidem, p 69

2.2. El Código de Trabajo de 1972.

El Decreto de Gabinete 252 de 1971, conocido como el Código de Trabajo de 1972 porque comenzó a regir en abril de 1972, representa el mayor aporte al derecho laboral panameño, pues además de recoger en un solo cuerpo legal las disposiciones laborales aprobadas anteriormente por otros instrumentos legales, introdujo otras normas impregnadas de ese carácter protector de la parte más débil de la relación laboral (artículos 1, 66, 69, 98, etc.). Precisamente, sobre el tema de la colocación obrera, el código introdujo un capítulo denominado “Colocación de los Trabajadores y Servicio de Empleo” (artículos 21-29), enunciando en el primero de sus artículos, el deber del Estado de desarrollar la política nacional de empleo, para colocar a todas las personas que deseen emplearse, y creando las fuentes de trabajo que se requieran. El Servicio de Empleo así creado, estaría a cargo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, correspondiéndole la misión de coordinar con otras instituciones del Estado y con la empresa privada, la colocación de trabajadores, cumpliendo así las obligaciones establecidas por el convenio No. 88 de la Organización Internacional del Trabajo,

ratificado por Panamá a través del Decreto de Gabinete No 179 del 4 de mayo de 1970.

Otra disposición importante fue la del artículo 22 que prohibió las agencias privadas de colocación lucrativas, de beneficencia o de cualquier otra índole. Sin embargo, como ya existían agencias privadas de colocación en funcionamiento, se les permitió continuar sus operaciones, pero bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, que debería ejercer un efectivo control y fiscalización.

El servicio de Colocación o Empleo tiene las siguientes atribuciones:

- Llevar un registro de las personas desempleadas que solicitaran empleo y de los empleadores que tuviesen vacantes disponibles o que solicitaran un trabajador.
- Proporcionar empleo a los peticionarios inscritos de acuerdo a su preparación, capacidad, condiciones, necesidad y de acuerdo a las plazas disponibles.

- Investigar las causas del desempleo y preparar informes para la elaboración de una política de pleno empleo.
- Solicitar informes y estudios de instituciones públicas y privadas sobre problemas económicos¹⁰⁶
- También se establece que la persona a quien se le ofrezca un empleo y lo rechace sin causa justificada, se le cancelará su inscripción por el término de tres meses.

Por otro lado, el servicio de empleo debe brindar una especial atención al trabajador parcialmente incapacitado y a los menores de edad. Los solicitantes ya sean trabajadores o empleadores deberán ser atendidos según el orden de inscripción en el servicio.

Una disposición importante del Código de Trabajo de 1972 es la del artículo 25 que parece considerar como una obligación de los empleadores, notificar a las oficinas de servicio de empleo, las vacantes que tengan, a más tardar, dentro del mes en que se produzca, indicando las características de la función respectiva. Esta disposición tiene como finalidades, coadyuvar a la satisfacción de las

¹⁰⁶A través de esta norma se pretende cumplir con el Convenio No 88 de la O I T que está ratificado por Panamá

necesidades de empleo, crear informes estadísticos, así como propiciar el estudio del movimiento de la mano de obra. Igualmente, la norma pareciera sugerir que el cumplimiento de esta obligación está sujeta a sanciones; No obstante, no se conoce ningún caso de empresas que hayan sido sancionadas por no comunicar sus vacantes. Entendemos que las sanciones que se establecen en este capítulo son para las agencias de colocación que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 22 ya comentado y no para las empresas que no comuniquen sus vacantes. Es más, en la práctica no se considera una obligación, sino una potestad del empleador el utilizar o no el sistema de Empleo Estatal o proceder a través de sus propios mecanismos, a llenar su vacante. Lo anterior lo confirmamos al leer el artículo 26 del Código de Trabajo vigente que dispone de manera tímida, que las empresas de servicios públicos y las que ejecuten obras por contrato con el Estado, preferirán, en lo posible, a las personas que integren las temas que les someta el Servicio de Empleo y el artículo 27, que establece que pueden celebrarse contratos de trabajo sin la intervención del Servicio de Empleo. Significa entonces que si tal obligación no contempla para las

empresas que contraten con el Estado, menos puede exigirse para las demás. A mi juicio, si no crea un mecanismo para que obligatoriamente las empresas comuniquen sus vacantes al Ministerio de Trabajo, no tendrá éxito este servicio, por más que se reglamente, pues como ya expresamos, no se impone la obligación a las empresas de solicitar en la oficina de colocación los trabajadores que necesiten.

Con la entrada en vigencia del Decreto de Gabinete No. 249 de 16 de julio de 1970 se dictó la Ley orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, que contó entre sus organismos técnicos de ejecución de programas a la Dirección General de Empleo, que tiene, entre sus atribuciones, orientar y coordinar la política de mano de obra, para el mejor desarrollo de los recursos humanos, por medio de servicios de empleo y las investigaciones y coordinación. Así pues se estableció, desde esa fecha, en el Ministerio de Trabajo, la Oficina de Empleo en la cual funciona un banco de datos de personas que buscan empleo. Esta oficina estatal constituye una oficina de colocación pública en donde las empresas, que así lo deseen comunican sus vacantes expresando las características del puesto y

del trabajador que necesitan. Posteriormente la Oficina anuncia en sus murales y a veces en medios de comunicación escritos y televisivos, las vacantes con indicación de los requisitos exigidos, para que los interesados acudan con sus documentos, enviándose luego una terna a la empresa para que escoja al mejor candidato. No obstante, si la Oficina tiene en su banco de datos, personas con el perfil solicitado, envía la terna a la empresa. Este servicio, como comentamos en párrafos anteriores, no es obligatorio, porque no existe obligación alguna de los trabajadores de inscribirse, ni de los empleadores, de comunicar sus vacantes.

Como hemos visto, la oficina del Ministerio de Trabajo es una simple intermediaria, no proporciona el empleo ni le corresponde seleccionar al trabajador, sino que pone en contacto a trabajadores y empleadores, y claro está, la finalidad es que logren celebrar un contrato de trabajo, allí radica el éxito de la intermediación.

2.2.1. La reforma de la Ley 44 de 1995.

A través de la Ley 44 de 12 de agosto de 1995, Se dictaron normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales,

modificándose importantes disposiciones del Código de Trabajo de 1972. Así por ejemplo se subrogó el artículo 1 de dicho Código, según el cual el Estado debía intervenir para que se proporcione ocupación remunerada a todo el que carezca de ella, estableciéndose que “El estado intervendrá para promover el pleno empleo, crear las condiciones necesarias que aseguren una existencia decorosa...”

En cuanto a la colocación se refiere, tenemos que a partir de dicha ley, se permite el establecimiento de agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos, las cuales hasta entonces estaban prohibidas. La única salvedad es que no podrán cobrarle al trabajador. En efecto, el artículo 3 de la Ley 44 de 1995 subrogó el artículo 22 del Decreto de Gabinete 252 de 1971, así:

“Artículo 22. Se permite la constitución y funcionamiento de agencias de colocación de empleados, con o sin fines de lucro, siempre que no le cobren emolumento alguno al trabajador que solicita sus servicios.

El Órgano Ejecutivo reglamentará el funcionamiento de estas agencias, tomando en consideración los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las universidades, los colegios profesionales y técnicos, al igual que la Fundación del Trabajo, podrán crear, sin fines de lucro, bolsas de colocación que fomenten el empleo

de futuros profesionales. Estas bolsas tendrán especial atención en la colocación de graduandos, para facilitarles la práctica profesional y técnica.”

Posteriormente, en desarrollo de este artículo, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 105 de 26 de diciembre de 1995, “Por el cual se reglamenta el funcionamiento de las agencias privadas de colocación de empleados con fines lucrativos”. De acuerdo a este instrumento legal, el Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección General de Empleos, se encargará de supervisar y fiscalizar a las agencias privadas de colocación de empleados con fines lucrativos que funcionen en la República de Panamá.

Para poder funcionar como una agencia privada de colocación, los interesados deben tramitar y obtener en la Dirección General de Empleos, una Licencia que los autorice, además de la licencia comercial que deben poseer. Esta licencia se emitirá por un año y podrá prorrogarse.

La solicitud de autorización debe hacerse por medio de abogado acompañada de ciertos documentos, y lo más importante debe contener el compromiso de patente, bajo la gravedad del

juramento, de no cobrar emolumento ni directa ni indirectamente al trabajador por el servicio de colocación.

2.5. La colocación de trabajadores extranjeros.

Entre las normas que afectan la colocación figuran aquellas que se refieren a los trabajadores extranjeros. Normalmente representan una restricción del principio de libertad de empleo que se funda correlativamente en la necesidad de garantizar, para los nacionales, el principio político que proclama su derecho al trabajo. No hará falta indicar que el sistema que en cada caso se adopte vendrá impuesto por la situación de la mano de obra nacional.¹⁰⁷

Y es que desde 1919, cuando se celebró la Conferencia de Washington se recomendó a los países asistentes, la aplicación, a favor de los extranjeros, de los beneficios y protección del Derecho Laboral, tanto en lo relativo a previsión social como en lo relativo al régimen de trabajo.

¹⁰⁷ GUILARTE, Alfonso María, Ob Cit P 130

La Constitución Política en su artículo 69 “prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional” igualmente establece que la ley reglamentará la contratación de determinados profesionales y técnicos extranjeros, de manera que se aseguren los derechos de los panameños y el interés nacional. Es decir, que la regla general es que debe preferirse al trabajador nacional y solamente cabe la excepción cuando sea imposible encontrar trabajadores capacitados en determinado oficio o profesión

Siguiendo el mandato de nuestra carta magna, se ha prohibido igualmente a las agencias de colocación privadas, reclutar trabajadores en el extranjero, salvo autorización expresa del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, quien debe velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del trabajo de los nacionales que existan en nuestro país. La infracción de esta norma, según el Decreto Ejecutivo 105 de 1995 dará lugar a la cancelación de la autorización respectiva y multa a favor del Tesoro Nacional de cien a quinientos balboas, según la gravedad de la falta. En otro punto de este trabajo nos ocuparemos de manera especial de la colocación de

la gente de mar extranjera de acuerdo a nuestras disposiciones legales vigentes

3. Orientaciones Internacionales

Cuando en 1919 nació la idea de crear una Conferencia especial para los trabajadores del mar, tuvo una acogida favorable, porque sería el primer foro en donde se debatirían los asuntos laborales de la gente de mar. Luego de esa fecha, la costumbre ha sido que las norma laborales marítimas se adopten en una Conferencia Internacional especialmente preparada para esa tarea, una vez la Comisión Paritaria Marítima, compuesta por armadores y gente de mar ha emitido su dictamen.

Ahora bien, si los asuntos laborales de la gente de mar son abordados en un foro especial, cabe preguntarse, si a la gente de mar le son aplicables los convenios internacionales de trabajo de alcance general o si sólo le son aplicables los convenios que aludan expresamente a esta categoría de trabajadores. Este asunto se resolvió el 10 de noviembre de 1921 a través de una resolución adoptada en una Conferencia Internacional del Trabajo, que dispuso

que "ninguno de los convenios o recomendaciones se aplicará a los trabajadores de la marina mercante, a no ser que se ocupe de una cuestión marítima especialmente puesta en el orden del día. Todas las cuestiones de orden marítimo presentadas al examen de las conferencias habrán de someterse antes al estudio de la Comisión Paritaria Marítima instituida junto a la Oficina Internacional del Trabajo".¹⁰⁸

Podemos entender que los convenios aplicables al trabajo de la gente de mar son aquellos que se aprueban en las Conferencias Marítimas, pues en ellos se establece expresamente que solamente son aplicables a la gente de mar, estableciendo igualmente las excepciones en cada caso, según la materia de que se trate, o sea, que el mismo convenio puede indicar por ejemplo que no se aplica a los pescadores o a los trabajadores portuarios que son otras categorías de trabajadores marítimos.

Debemos apuntar aquí la importancia de conocer la intención del convenio, ya que existen casos en los que un convenio internacional adoptado en una conferencia general exprese que es

¹⁰⁸ Ver Váluco, Nicolás, Ob Cit , p 427

aplicable al trabajo marítimo, como por ejemplo el Convenio No 103 sobre la Protección de la maternidad y la Recomendación No. 131 sobre la prevención de accidentes de trabajo. Existen convenios que excluyen expresamente de su radio de aplicación a los marino y hay otros convenios de importancia que los incluyen, como el No. 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; el No. 98, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva; el No. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad; el No. 138, sobre la edad mínima de admisión al empleo y el No. 105, sobre la discriminación (empleo y ocupación) que constituyen normas internacionales aplicables a todos los trabajadores incluyendo a la gente de mar. En fin, para determinar si un convenio es aplicable o no a la gente de mar, debe tenerse presente que el trabajo en el mar tiene sus particularidades que lo distinguen de los otros trabajos, que "la especialidad del Derecho laboral marítimo, con relación al trabajo en tierra, viene basada en la consideración al hábitat en que se presta el trabajo -un buque- y que por tratarse de un medio de transporte que requiere la presencia continuada del trabajador por espacios prolongados de tiempo

amerita la aplicación de ciertas normas con carácter especial; razones éstas que no eliminan la naturaleza primaria de la relación: una relación laboral amparada por principios laborales”¹⁰⁹. Es así que en las reuniones especiales marítimas de la Conferencia Internacional del Trabajo se legisla especialmente para esta categoría de obreros.

No obstante, cuando se aprueba un convenio que no vaya en contra de la naturaleza de este tipo de trabajo en el mar, sino más bien que sea de aplicación general y de beneficio para todos los trabajadores, consideramos que puede aplicarse sin ningún problema a la gente de mar, como los convenios que citamos como ejemplo.

Existen convenios de aplicación general a todos los trabajadores, como por ejemplo el Convenio N°87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; el convenio N°98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva; ambos convenios están ratificados por Panamá. Pero si fuere el caso de convenios no ratificados por Panamá, no sería vinculante ni obligatorio, pues en estos casos como explicamos, sólo existe para el país miembro la obligación contenida

¹⁰⁹ TORRES DE LEÓN, Vasco, op cit p 31

en el artículo 19 de la Constitución de la OIT, que consiste en informar sobre el estado de nuestra legislación y práctica en torno a los convenios no ratificados. Así pues, solamente sería vinculante para el país que no ha ratificado el convenio, cuando sus normas se contemplen en una ley interna.

3.1. Convenios y Recomendaciones sobre Colocación y Empleo. Sobre el servicio público y privado de colocación se han aprobado un total de 7 Convenios y 5 Recomendaciones, que mencionaremos a continuación:

Convenios:

Convenio 2, sobre el establecimiento de un sistema de agencias públicas de colocación (1919). Este convenio estableció que los Estados debían crear oficinas públicas gratuitas de colocaciones, las cuales funcionarían bajo el asesoramiento de empleadores y trabajadores. También debía establecerse la coordinación de las agencias públicas y privadas gratuitas de acuerdo a un plan nacional, debidamente asesorado por la O.I.T.

Convenio 9, relativo a la colocación de la gente de mar (1920). Aprobado por Decreto de Gabinete No.159 del 4 de junio de 1970. El objetivo esencial de este convenio es suprimir la práctica de percibir una retribución por la colocación de la gente de mar a bordo de un buque, ejercida como actividad comercial con fines lucrativos, e introducir normas para la organización y explotación en cada país de un sistema adecuado de agencias gratuitas de colocación para la gente de mar. Sin embargo, países como Filipinas, Chipre, Liberia, Bahamas, Malta y China que tienen gran cantidad de gente de mar trabajando en buques con pabellón de otros países que no han ratificado el convenio No.9. De ahí que siga habiendo empresas que perciben retribuciones por la colocación de la gente de mar y que, en ciertas partes del mundo, posiblemente esté aumentando el número de las mismas.¹¹⁰

El convenio No.9 pretende regular expresamente las condiciones de ingreso de un marino al empleo y aunque originalmente se estableció que la gente de mar no podría ser objeto

¹¹⁰Ver Convenios y Recomendaciones sobre el Trabajo Marítimo Oficina Internacional del Trabajo, segunda edición. 1988. p 236-241

de un comercio ejercido con fines lucrativos, por una persona, sociedad o empresa, hoy día son admitidas y reguladas por la legislación internacional¹¹¹, las agencias privadas de enganche de marinos, prescribiéndose que en todo caso, la gente de mar no debe pagar por esa operación de colocación. En cuanto al mecanismo de operación de la colocación, se establece que la gente de mar deberá conservar el derecho a elegir su buque y el armador el de escoger su tripulación y, siempre debe darse a la gente de mar las facilidades de examinar su contrato antes y después de firmarlo.

Por otro lado. el **convenio No.34** regula las agencias retribuidas de colocación y el convenio No.96, revisa el primero, los cuales no han sido ratificados por Panamá y se refieren a la colocación en términos generales, aunque ninguno se aplica a la colocación de los marinos, es importante destacar que en ambos convenios se establecen pautas y normas que deben observar estas agencias y sugiere una serie de regulaciones importantes que puede seguir o adoptar el país que lo ratifique para llevar su estricto control de estas agencias. Este convenio (34) tiende a la desaparición, a

¹¹¹ Convenio (revisado) y Recomendación sobre la colocación de la gente de mar. 1996

corto plazo, de las agencias retribuidas de colocación y la sustitución por agencias gratuitas. En cuanto a las agencias retribuidas, que no persiguen fines lucrativos, necesitarán autorización especial para funcionar y no pueden contratar obreros en el extranjero sin licencia de la autoridad y conforme a los convenios que rijan entre los países interesados. Aunque una entidad coloque a título gratuito, debe hacer una declaración ante la autoridad. Además de sanciones penales, los infractores a las disposiciones del convenio pueden perder la licencia para operar (Ver *Supra*, p. 216-217).

En la 84ª Reunión (Marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en octubre de 1996, se adoptó un Convenio y un Recomendación sobre la colocación de la gente de mar.

En efecto el **Convenio No.179**, relativo a la Contratación y la Colocación de la Gente de Mar, además de revisar el convenio No. 9, toma en cuenta los demás convenios relativos a las condiciones de trabajo y vida de la gente de mar y sobre todo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El principal objetivo de este convenio es velar porque las retribuciones u otras sumas

debidas por la contratación o por la colocación de la gente de mar no estén total o parcialmente ni directamente o indirectamente a cargo de la gente de mar; Con este fin los costes derivados del examen médico nacional obligatorio, los certificados, el documento personal de viaje y la libreta nacional de servicio, no se considerarán como “retribuciones u otras sumas debidas por la contratación,” igualmente se debe determinar si los servicios de contratación y colocación pueden colocar o contratar gente de mar en el extranjero y en qué condiciones. Estas son algunas de las estipulaciones que contiene el convenio No.179 sobre contratación y colocación de la gente de mar (*Ver Infra*, p. 101).

Convenio 88, sobre la organización del servicio de empleo (1948). De acuerdo a este convenio, los Estados habrán de instituir un servicio público y gratuito del empleo, cuya función principal será lograr la mejor organización posible del mercado de trabajo en cumplimiento del programa nacional de promoción del pleno empleo y del desarrollo de los recursos productivos del país. Este convenio contiene disposiciones sobre la organización del servicio. Prevé la cooperación entre representantes de los empleadores y de los

trabajadores por medio de comisiones consultivas y mediante otras disposiciones. Define la naturaleza y las funciones del servicio de colocación o empleo, menciona las medidas que deben tomarse, considerando las necesidades particulares de cierta categoría de trabajadores. Este convenio está acompañado de una Recomendación (No. 83) sobre el mismo tema, que complementaba el convenio.

Convenio 96, sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), (1949). De acuerdo a este convenio, la supresión de las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos solo puede considerarse expresamente en la medida en que exista un servicio público de empleo que cumpla con los servicios que proporcionan las agencias privadas. Lo cierto es que la necesidad de instituir agencias públicas de colocación se había previsto desde el año de 1919 con el convenio No. 2 de ese año. La mayoría de los Estados que han ratificado este convenio, aunque han aceptado la supresión progresiva de las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos y la reglamentación de las otras agencias retribuidas, han

tenido ciertos problemas en la aplicación del convenio en lo que respecta a las profesiones del espectáculo y a las profesiones domésticas, habiéndose extendido el plazo previsto para la supresión a falta de los créditos necesarios para indemnizar a tales oficinas.¹¹²

Convenio relativo a las agencias de empleo privadas (1997).

Este convenio es una revisión del convenio No. 96 sobre las agencias retribuidas de colocación. Pretende incrementar la eficacia de los mercados de trabajo y proteger a los solicitantes de empleo que utilicen estos servicios. El convenio y la Recomendación sobre el mismo constituyen un esfuerzo para modernizar los sistemas actuales en consonancia con la realidad actual de los mercados de trabajo, evitar que el trabajo se considere una mercancía y ofrecer protección contra los abusos, la discriminación y el trabajo infantil. En este nuevo convenio se establecen reglas generales para que las agencias privadas de colocación funcionen de la manera más eficiente. La Recomendación reconoce el papel importante que en los mercados de trabajo han desempeñado, en estos últimos años, las agencias privadas. Se ofrece a las agencias privadas a través de este

¹¹²VALTICOS, Nicolas, Ob Cit , p 292

convenio, un marco más amplio de cooperación de parte de los servicios públicos de empleo, y por lo tanto, la posibilidad de mejorar la eficiencia del mercado de trabajo y de aportar beneficios a los solicitantes de empleo. Se menciona igualmente la función que deben desempeñar las organizaciones empresariales y de trabajadores en las políticas del mercado de trabajo que se abordan en el convenio. También se formulan principios y directrices generales para la protección del trabajador contra la imposición de condiciones de trabajo desfavorables.

Recomendaciones:

- Recomendación 42, sobre las agencias de colocación (1933)
- Recomendación 71, sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz, 1944)
- Recomendación 72, sobre el servicio del empleo (1948).
- Recomendación 83, sobre la organización del servicio de empleo (1948)
- Recomendación de la gente de mar (1996)

3.2. Regulación de la colocación de la gente de mar en los Convenios y Recomendaciones Internacionales.

La colocación de la gente de mar es tratada de manera especial por dos convenios internacionales y una Recomendación que enseguida analizaremos, e investigaremos además la manera en que se aplican o deberán aplicarse en nuestra legislación interna dichas disposiciones.

Convenio 9, sobre la colocación de la gente de mar, 1920.

En la primera Reunión Marítima celebrada en Washington en 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el desempleo, de acuerdo al cual, todo Estado que lo ratificara debería establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación bajo el control de una autoridad central y cuando coexistan agencias gratuitas públicas y privadas deberán tomarse medidas para coordinar sus operaciones, con arreglo a un plan nacional. La Recomendación adoptada en la misma conferencia dispuso que todo miembro debería tomar las medidas necesarias para prohibir la creación de agencias retribuidas o de agencias comerciales de colocación. Las agencias tendrían que funcionar bajo la supervisión

de la autoridad competente, a quien le corresponde expedir las licencias respectivas. No obstante, tales agencias debían suprimirse lo antes posible.

Como quiera que ni el convenio de 1919 ni la Recomendación fueron concebido para ser aplicados a la gente de mar, en la segunda reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo (Génova, 1920), se incluyó un punto relativo a la aplicación a esos trabajadores, mediante disposiciones específicas en materia de contratación y colocación de los principios, enunciados en ambos instrumentos. En dicho convenio se enuncian los mismos principios básicos que en el Convenio (No. 2) y en la Recomendación (No. 1) sobre el desempleo, 1919, lo que incluye:

- La obligación por parte de los Estados Miembros que lo ratifiquen, de establecer un sistema gratuito de colocación de la gente de mar (artículo 4);
- Se dispone además que en los casos en que se ejerza el comercio de la colocación, se podrá permitir temporalmente, con la autorización y bajo el control del gobierno que continúe dicho

comercio en tanto se tomen las medidas para su abolición (artículo 3).

- El objetivo fundamental del convenio es abolir el comercio de la colocación de la gente de mar (artículo 2).
- Establecer las normas que deben regir la creación y el funcionamiento de un sistema eficaz y adecuado de agencias gratuitas de colocación para dichos trabajadores. Tal sistema podrá organizarse y sostenerse por asociaciones representativas de los armadores y de la gente de mar, que funcionen conjuntamente bajo el control de los armadores y de la gente de mar, y funcionen bajo el control de una autoridad central, o bien por el Estado mismo (artículo 4).
- Comisiones compuestas de un número igual de representantes de los armadores y de la gente de mar serán consultadas en todo lo que respecta al funcionamiento de dichas agencias (artículo 5).
Ciertas disposiciones se refieren a la protección de los derechos de las partes interesadas (artículos 6 y 7) y a la extensión recíproca de las facilidades relativas a la colocación de la gente de

mar previstas en el Convenio entre los Estados Miembros que lo ratifiquen (artículo 8).

En su 31ª reunión (1948), la Conferencia adoptó el Convenio (No. 88) y la Recomendación (No. 83) sobre el servicio del empleo. El Convenio establece los principios fundamentales en que debe basarse todo servicio del empleo, y la Recomendación ofrece pautas detalladas sobre la forma de asegurar un servicio eficiente. Ni el Convenio ni la Recomendación excluyen a la gente de mar.

Al examinar la cuestión del establecimiento de servicios del empleo encargados de la contratación y la colocación de la gente de mar y la posible revisión del Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920 (No. 9), sería útil recordar los principios enunciados en el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (No. 96), aunque este Convenio no se aplique a la gente de mar.

El primer convenio sobre las agencias retribuidas de colocación fue adoptado en 1933 y, con unas pocas excepciones de carácter transitorio, disponía la abolición de tales agencias. Ese instrumento no era aplicable a la gente de mar y sólo fue ratificado por un número

reducido de países. El instrumento revisado, Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado) 1949, ofrece a los Estados Miembros que lo ratifiquen la posibilidad de aceptar, ya sea la Parte II del mismo, por la que se comprometen a suprimir progresivamente las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos y a reglamentar las demás agencias de colocación, o bien la Parte III, que prevé la reglamentación de todas las agencias retribuidas de colocación. En este último caso, todo Estado que ratifique el Convenio puede aceptar ulteriormente su Parte II.

Mientras que la prohibición categórica de las agencias retribuidas de colocación, introducida en 1933 para todos los trabajadores, con exclusión de la gente de mar, se atenuó en 1949 ante las dificultades experimentadas por numerosos Estados Miembros, la prohibición paralela de agencias retribuidas de colocación para la gente de mar, introducida en 1920, ha permanecido sin cambio alguno.

A efectos de la revisión del Convenio No. 9 tienen también interés algunas de las disposiciones de la Recomendación sobre el empleo de la gente de mar (evolución técnica), 1970 (No. 139), que

dispone en su Parte II que para la contratación de la gente de mar con destino a la industria marítima se deberían tener en cuenta los planes existentes de mano de obra y sus previsiones (párrafo 5), que la movilidad de la mano de obra marítima debería facilitarse mediante un eficaz servicio del empleo (párrafo 6,1), y que, cuando la colocación de la gente de mar incumba a oficinas especializadas de empleo y también corresponda a éstas encontrar empleos en tierra, se debería facilitar la colocación en dichos empleos mediante una estrecha colaboración entre las citadas oficinas y el servicio público general del empleo.

Otro instrumento de la O.I.T. sobre la materia, es el Convenio sobre la continuidad del empleo (gente de mar), 1976 (No. 145) que establece otras medidas para lograr la regularización del empleo: como por ejemplo, establecer y mantener registros por categorías de gente de mar calificada (artículo 3). La Recomendación complementaria (No. 154) dispone que, siempre que sea viable, los sistemas de asignación de puestos de trabajo deberían preservar el derecho del marino a elegir el barco en que quiere emplearse, así

como el derecho del armador a elegir el marino a quien va a contratar (párrafo 3,2)

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la O.I.T. recientemente, al comentar la memoria del Gobierno correspondiente al período comprendido entre julio de 1992 y octubre de 1997¹¹³ y de una comunicación recibida en noviembre de 1998, consideró interesante la aprobación de los Decretos Leyes 7 y 8 de 1998. En cuanto a este último Decreto, indica la Comisión, que si bien se dispone el establecimiento de agencias de colocación de la gente de mar o alistamiento de tripulantes, lo que anteriormente había sido objeto de comentarios por la Comisión durante varios años, lamentan comprobar que si bien las gestiones de intermediación para la colocación no deberían dar lugar a pago de remuneración alguna por parte del tripulante (art. 25 del Decreto Ley), dichas agencias podrán exigir a los armadores el pago de honorarios por la prestación del servicio (art. 28 del Decreto Ley).

En torno a estas normas, la Comisión recuerda la disposición del artículo 2 párrafo 1 del Convenio según la cual *la colocación de la*

¹¹³ Anotaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios de la OIT. 1998, *passim*

gente de mar no podrá ser objeto de un comercio ejercido con fines lucrativos por una persona, sociedad o empresa. Finalmente la Comisión solicitó al Gobierno que en su próxima memoria detallada sobre la aplicación de este convenio, indique la manera en que la legislación y práctica nacionales aseguran que las agencias de colocación carecen de fines lucrativos, tal como lo exige el convenio.¹¹⁴

¹¹⁴ *Ibidem.*

CAPÍTULO III

ASPECTOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS DE LA COLOCACIÓN DE LA GENTE DE MAR PANAMEÑA EN LA MARINA MERCANTE NACIONAL

Los aspectos administrativos a que haremos alusión se refieren a los que dependen, o tienen que ver con las facultades o competencia de organismos del Estado o de la empresa privada que influyen en la contratación de la gente de mar panameña en la marina mercante nacional.

1. LA PREPARACIÓN DEL RECURSO HUMANO PARA LA MARINA MERCANTE NACIONAL.

A nuestro juicio este es el aspecto más importante en la colocación de gente de mar. Ello es así porque los cambios tecnológicos en los que participa el negocio y comercio marítimo imprimen nuevas características al negocio marítimo a nivel mundial; ello implica, buques de mayores dimensiones, con dispositivos automatizados, que por ende, requieren dotaciones menos numerosas y con mayores responsabilidades, lo que impone que el recurso humano esté capacitado conforme a estos avances de la tecnología para poder ser competitivos y ocupar los puestos de trabajo. La tecnología influye en las condiciones de empleo y de vida

de la gente de mar y ha provocado la actualización de las normas internacionales relativas a la seguridad y a las condiciones de trabajo.

Y es que el tema de la capacitación del recurso humano para los países que juegan algún papel en el negocio marítimo, es de prioridad, y así se ha destacado en los foros marítimos internacionales. Prueba de ello es que en la 84 Reunión Marítima de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra en el mes de octubre de 1996, Michael Hansenne, Director General de la OIT recordó los riesgos permanentes que corre la gente de mar; destacando que a diferencia de los armadores y los gobiernos, cuyos riesgos son de orden financiero o político, la gente de mar está expuesta a unos riesgos físicos que ponen en peligro su propia vida, Como ejemplo, señaló que desde 1994 hasta 1996, 180 buques de más de 500 toneladas se han perdido en alta mar provocando la muerte de 1,200 marinos y gran cantidad de pasajeros.¹¹⁵

También es preciso tener muy en cuenta el tan mencionado tema de la globalización que nos obliga a competir, ya que como explotadores de un registro abierto, con la característica de que no

¹¹⁵ *Trabajo*, Revista de la OIT, diciembre de 1996, p 18

existen restricciones en torno a la nacionalidad de la mano de obra ni de porcentaje de nacionales que pueden ser contratados en los buques de bandera panameña, nos impone la tarea de prepararnos cada día más para ofrecer un producto de la mejor calidad, para que, a la vez que coloquemos a nuestra gente de mar en los buques del registro, mantengamos ese primer lugar en abanderamiento a nivel mundial.

El recurso humano, tiene un papel muy importante en lo que a la seguridad se refiere. Cada día se hace necesario limitar o disminuir la incidencia de los accidentes marítimos, que en su gran mayoría se deben a errores humanos, como destacaba el Director de la OIT:

En el plano nacional, en foros donde se ha estudiado la importancia de los recursos humanos del sector marítimo, se ha llegado a la conclusión que la población panameña no está completamente identificada con la importancia que tiene el recurso humano en el desarrollo marítimo de nuestro país, aunque sí se reconoce que es indispensable para lograr puestos de trabajo para los panameños. Se concluyó que la apatía que existe en este aspecto se refleja en la ausencia de perfiles académicos adecuados, la escasez

de profesores y la necesidad de crear nuevas profesiones y especialidades en este campo. Se ha criticado también el escaso interés y esfuerzo del Estado en la capacitación, formación y empleo de la gente de mar panameña. Es importante contar con gente de mar que aporte su experiencia y se constituya en el núcleo y motor de desarrollo de las actividades relacionadas con el sector marítimo, como ocurre en los países tradicionalmente marítimos.¹¹⁶

A continuación daremos un vistazo de lo que se está haciendo actualmente en materia educativa.

1.1. Las Instituciones de enseñanza superior.

La primera y principal institución de enseñanza superior en Panamá que ofrece educación y formación marítima desde 1958, que fue fundada, es la Escuela Náutica. Esta institución ha graduado a gran cantidad de panameños, calificándolos para atender las necesidades de la flota mercante nacional, de los puertos nacionales, de otras actividades marítimas del país e incluso, del Canal de Panamá.

¹¹⁶Memorias del 'Primer Encuentro Marítimo Nacional', celebrado el 23 y 24 de julio de 1997. Comisión Marítima Nacional Taller de Reflexión sobre Recursos Humanos, p 7-8

La Escuela Náutica operaba bajo la Dirección General de Educación del Ministerio de Educación hasta que fue promulgado el Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, por el cual se creó la Autoridad Marítima de Panamá, y dentro de la misma, la Dirección General de la Gente De Mar, que tiene entre otras funciones, administrar la Escuela Náutica de Panamá.

“La Escuela Náutica gradúa un promedio anual de 100 marinos polivalentes y 55 oficiales de cubierta y máquinas.”¹¹⁷ También se encuentra en la Escuela Náutica el programa de formación de marineros polivalentes, que tiene una duración de un año. Para ingresar solamente se requiere haber completado tercer año de secundaria.

Ofrece las licenciaturas en Ingeniería Náutica con especialización en Navegación y Transporte Marítimo (Oficial de Cubierta) y en Maquinaria Naval (Oficial de Máquinas). El Consejo Académico de la Universidad de Panamá reconoció el título formal de la Licenciatura en Ingeniería Naval, con sus especialidades, mediante la Resolución No. 465-79 del 12 de septiembre de 1979. Una vez los

¹¹⁷ Revista *Panama Maritime Handbook*, 1997, p 48

estudiantes culminan sus cuatro años de estudios, deben efectuar su práctica a bordo, luego de lo cual son examinados por profesores de las respectivas especialidades, para obtener el título, según los cursos obligatorios que haya tomado. Una vez culminada la etapa anterior, solicitan a la Dirección General de la Gente de Mar, Departamento de Certificación, su licencia de Segundo Oficial (de Cubierta o Máquinas, según corresponda). Una vez que presenten todos los requisitos, obtienen el Certificado para ser Encargado de la Guardia de Navegación o de Máquinas bajo el STCW/78/95.¹¹⁸

Actualmente la Escuela Náutica ofrece programas de Formación Continuada para los egresados, que son los cursos que se requieren de acuerdo a los convenios internacionales para poder ascender a un oficial de rango dentro de la Marina Mercante. Entre los cursos que actualmente se ofrecen están los siguientes:

¹¹⁸ Entrevista realizada al Ing Vicente Rodríguez, Departamento de Formación Marítima de la Dirección General de la Gente de Mar, marzo de 1999

Observador de Radar, ARPA, Primeros Auxilios, Supervivencia en el Mar, Combate contra Incendios, Control Automático, Operador General de Radiotelefonía, Controles Neumáticos y “Tankerman”

En los últimos seis años, la Escuela Náutica de Panamá ha recibido asistencia de organismos internacionales, así como del gobierno de Japón, de donde han venido expertos a capacitar no solo a los estudiantes que reciben su formación en este centro educativo, sino a los docentes que imparten enseñanza. En efecto, la Agencia Internacional del Japón (JICA) ha donado maquinaria y equipo de alta tecnología por un valor aproximado de 5.5 millones de dólares. De acuerdo al Administrador de la Autoridad Marítima, “el objetivo primordial de la obtención de este nuevo equipo es el de mejorar los cursos de formación para oficiales de cubierta y oficiales de máquinas, que lleva a cabo la Escuela Náutica, a fin de adaptarlos a los requisitos del Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (Convenio STCW) de 1978, modificado en 1995”¹¹⁹.

¹¹⁹ Suplemento “Panamá, Capital Marítima del Mundo” Diario El Siglo, febrero 10 de 1998, p 7

Entre 1982 y 1993 se llevaron a cabo en Panamá importantes proyectos en el campo de la educación náutica, estos proyectos cubrieron a la Escuela Náutica y a la antigua Dirección General Consular y de Naves. En cuanto a la primera institución, se estableció la necesidad de dotarla de equipos nuevos, de actualizar su curriculum y su personal docente. Por otro lado, a SECNAVES se le informó sobre la necesidad de actualización de los niveles de seguridad marítimos, de la actualización de los niveles de competencia de marinos y pescadores y de la actualización de la competencia de los inspectores de las naves panameñas.

También se ha sugerido la creación de un centro de entrenamiento nacional ¹²⁰.

En años recientes la ILO y la UNCTAD han brindado programas de cooperación técnica hacia diferentes áreas del sector marítimo de Panamá, tal como lo han hecho España, Taiwán y Japón. España ha dado entrenamiento y ayuda a la Escuela Náutica; una compañía Taiwanesa ha brindado experiencia en el mar a

¹²⁰ McDONALD, Angus "A Maritime Training and Crew Exchange Center" A Feasibility Study Prepared for Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), December, 1996, p 6

cadetes panameños y el gobierno japonés ha donado equipos costosos, como simuladores de navegación y de ingeniería, además de entrenamiento de instructores. Durante 5 años los instructores japoneses han apoyado a la Escuela Náutica y se estima que aún necesita ayuda.

Es importante señalar, como lo mencionamos antes, que a la terminación del entrenamiento en el mar de los cadetes, los libros de registro de los cadetes son revisados mediante exámenes orales y prácticos efectuados por uno de los instructores. Esas evaluaciones escolares actualmente no están siendo monitoreadas ni aprobadas por La Dirección General de Marina Mercante, (antes SECNAVES), porque como ya lo mencionamos en otro capítulo de este estudio, SECNAVES actuaba sólo como agencia de cobros. Sin embargo, es preciso mencionar que con la creación de la Autoridad Marítima de Panamá, los servicios de formación serán actividades supervisadas por la Dirección General de la Gente de Mar y se espera efectuar el monitoreo respectivo para que los centros de formación cumplan con las exigencias que imponen los convenios internacionales especialmente el STCW/78/95.

Angus McDonald, en su estudio sobre el tema del entrenamiento,¹²¹ concluyó que la Escuela Náutica no ofrece cursos de actualización o perfeccionamiento, tal y como se describen en la Convención STCW 95, ni tampoco los cursos de seguridad de corta duración que son obligatorios para obtener la certificación de la Convención STCW. Indicó que a la fecha de culminación de su estudio, no se habían establecido los estándares nacionales de calidad que podrían ser aplicados a los institutos de entrenamiento y a las agencias gubernamentales del sector marítimo. A juicio del consultor, este aspecto es preocupante porque afecta la colocación de marinos panameños, lo cual se refleja en la emisión de licencias. Destaca que entre 1991 y 1996 se emitieron 169,660 licencias a favor de marinos extranjeros, mientras que solamente 2,897 licencias fueron emitidas a favor de panameños. Por esta razón la OMI, desde la década de 1970 ha brindado a Panamá asistencia significativa en lo relacionado con el otorgamiento de licencias en Panamá y ha informado a SECNAVES y a la Escuela Náutica sobre los nuevos requisitos de la convención revisada sobre el Entrenamiento y

¹²¹ Ibidem, p 2

Certificación de Marineros (Seafarer's Training and Certification Watchkeeping-STCW).¹²²

Después de observar la conclusión de McDonald al culminar su estudio en 1996, después de tres años es poco lo que se ha avanzado en este sentido, pues tal como lo estableció el consultor era necesaria la revisión de los planes de estudio de la Escuela Náutica para adaptarlo a los requerimientos del STCW/78/95. Sin embargo a esta fecha este cometido no se ha cumplido. De acuerdo al Director General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá este trabajo debió estar listo en mayo del año pasado, pero por deficiencias de la Escuela Náutica y falta de coordinación de la antigua SECNAVES no se preparó adecuadamente la documentación respectiva, por ello, la Autoridad Marítima ha tenido que contratar un experto internacional que en conjunto con funcionarios panameños se encuentran revisando el curriculum de la Escuela Náutica, de manera que cumpla con las disposiciones del convenio y sea aprobado por la OMI¹²³.

¹²² *Ibidem* p 2

¹²³ Entrevista realizada al Capt Encarnación Samanego, Director General de la Gente de Mar, marzo de 1999

En 1997 a través del Proyecto PAN 97/001/01/99 titulado “Evaluación de la Marina Mercante, Recursos Humanos e Industrias Marítimas Auxiliares de la República de Panamá”, los consultores concluyeron al igual que el consultor anteriormente citado, que definitivamente la Escuela Náutica tiene sus limitaciones, tanto en términos de equipo como de personal de enseñanza. En cuanto a los profesores, se concluyó que tiene problemas para atraer a una cantidad suficiente de profesores adecuadamente calificados, experimentados y dedicados, merced al desbalance entre los salarios y condiciones de trabajo que imperan entre el sector público panameño, el sector privado y la Comisión del Canal de Panamá.

Agregan los consultores que de 1977 a 1995, la Escuela Náutica ha graduado a 457 oficiales, de los cuales 280 son oficiales de cubierta (navegación y transporte) y 177 son oficiales de máquinas (maquinaria naval). Hasta donde los consultores pudieron comprobar, aproximadamente el 52% de los egresados de la Escuela trabajan en el sector privado, el 38% trabaja en la Comisión del Canal de

Panamá, el 4% trabaja en el sector público y otro 5% trabaja con otras entidades o no tienen trabajo.¹²⁴

Columbus University es otra institución educativa que ofrece cursos para obtener un título de Licenciatura, ya sea en Ciencias Náuticas con especialización en Administración y Transporte Marítimo o en Ciencias Náuticas con especialización en Ingeniería Naval. El servicio en el mar puede ser prestado en el barco de entrenamiento operado por la Universidad de Texas A&M (A&M University) en Galveston Texas. Para completar los estudios de Licenciatura y obtener el certificado de Oficial de Cubierta, los estudiantes deben completar una variedad de cursos en el aula y el entrenamiento en el mar. Esta institución de enseñanza también deberá ajustar sus planes de estudio a los requerimientos del Convenio STCW/78/95 para ser reconocida por la administración marítima panameña y por la OMI¹²⁵.

¹²⁴ Proyecto PAN 97/001/01/99 Informe Final, agosto de 1997, p 59

¹²⁵ *Ibidem*, p 61

1.2. Entrenamiento de marinos y pescadores.

En cuanto al **entrenamiento de marinos y pescadores**, existe un Centro Náutico Pesquero en la ciudad de Colón que opera bajo el Ministerio de Educación que abrió sus puertas en 1994. No se cobra matrícula a los estudiantes y la duración del curso es de 84 días. No ofrecen facilidades de internamiento de estudiantes. Hay un instructor para ingeniería, dos instructores de náutica, todos mal pagados según los estándares modernos. El Director y los instructores tienen diplomas de secundaria. El curso de entrenamiento incluye sobrevivencia, pero la escuela no tiene el equipo para ofrecer los cursos de seguridad de la Convención STCW. Para el entrenamiento contra incendios, los estudiantes son llevados al Departamento de Bomberos local. En un salón de clases bien equipado se enseña náutica y las labores de mantenimiento del buque; también se enseña carta de navegación. La escuela necesita mantenimiento. En cuanto a las expectativas de empleo, informan que todos los egresados de este centro tratan de encontrar empleo en la Comisión del Canal de

Panamá u otras alternativas como en compañías estibadoras, los muelles de contenedores o en las embarcaciones de los puertos¹²⁶.

Con el advenimiento del nuevo siglo, observamos el desarrollo impetuoso de la tecnología, de lo cual no escapa el negocio marítimo, pues los buques que actualmente se construyen, tienen dispositivos automatizados, manejan mayor capacidad de carga y cuentan con menos tripulación, lo que necesariamente implica mayores responsabilidades para el trabajador del mar que a la vez de poseer una adecuada formación, debe estar a tono con la cultura de la seguridad marítima, reflejada a través de las iniciativas normativas de las naciones Unidas, como es el Código ISM (International Safety Management Code) adoptado por la OMI en 1993 y destinado a proporcionar un nivel de calidad y seguridad en la administración y operación de buques, lo que afecta a la empresa naviera misma.

De conformidad al Decreto Ley No.7 de 1998 que crea la Autoridad Marítima de Panamá, le corresponde a la Dirección General de la Gente de Mar hacer cumplir las normas legales vigentes sobre educación, formación titulación y guardia de la gente de mar, de

¹²⁶ MAC'DONAL, A Op cit.

conformidad con los convenios internacionales ratificados por Panamá. También debe autorizar, fiscalizar y supervisar el cumplimiento de los programas de educación y formación de cualesquiera instituciones en las cuales se impartan conocimientos sobre educación náutica o marítima en general.

Y es que el control y patrocinio de la formación marítima a cargo del Estado, se justifica en función de que la profesión de hombre de mar es quizás la única profesión regulada a nivel internacional y mediante un convenio internacional específico.

No obstante lo anterior, la educación, formación y capacitación marítima en Panamá no está todavía supervisada ni coordinada por la Autoridad Marítima de Panamá, pues en estos momentos esta institución se encuentra trabajando en la preparación del curriculum de la Escuela Náutica y en la tarea de alcanzar las normas de calidad ISO 9000, pues como explica el Director General de la Gente de Mar, mal puede la AMP certificar que los otros centros cumplen si no ha logrado que la Escuela Náutica sea certificada por la OMI y aparezca en la lista blanca (Ver *Supra*, p. 229). Mientras esto no ocurra, no se lograrán empleos para los panameños en los buques de la marina

mercante al servicio internacional. Como hemos señalado en el párrafo anterior, la Administración Marítima de Panamá tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir los Convenios Internacionales ratificados, en especial el STCW/78/95, principalmente en los siguientes aspectos:

- Asuntos de los tripulantes en general;
- Examinación y certificación del personal de mar;
- Dotación de las naves y
- Formación náutica (marítima)

Para incrementar las normas de seguridad y eficiencia en la operación de una nave debe contarse con personal suficientemente capacitado, lo cual se logra con una adecuada instrucción en los centros de formación y capacitación.

La finalidad primordial de estas normas es "aprovechar toda oportunidad para fortalecer el profesionalismo de la **gente de mar** y alentar el desarrollo de una sólida cultura de seguridad a bordo de los buques de todo tipo, especialmente los de pasaje o que transportan cargas de naturaleza potencialmente peligrosa. Las academias marítimas, en consulta con la administración y el sector, deben

elaborar cursillos y seminarios para acrecentar los conocimientos y la motivación de la gente de mar que presta servicio a bordo.”¹²⁷

Cuando estudiamos estos temas no podemos menos que concluir que la formación de la gente de mar es la clave para lograr su acceso a los puestos de trabajo, ya que si queremos competir tenemos que ofrecer un personal muy bien capacitado, de allí que es importante que la Autoridad Marítima de Panamá, dentro de sus múltiples funciones, haga énfasis en el aspecto de formación si se quiere crear una cultura marítima que convierta a Panamá en un verdadero “país marítimo”.

2. Requisitos que exige la autoridad administrativa a la gente de mar para enrolarse.

Para poder laborar a bordo de naves de la Marina Mercante de la República de Panamá, tanto oficiales como marinos y demás personal de a bordo, deben comprobar su capacitación y eficiencia mediante la presentación de un examen de acuerdo a lo establecido en la Resolución No.614-178-ALCN de 1 de junio de 1983, expedida por la Dirección General Consular y de Naves en concordancia con el

¹²⁷ Anexo del Convenio STCW 95, revisado, p 65

Convenio STCW/78. Es importante destacar que los graduandos de la Escuela Náutica no tienen que presentar examen, sólo la certificación de que han tomado los cursos que requiere el convenio. Al realizarse este tipo de exámenes se pretende promover el profesionalismo y la capacidad de todo el personal de la flota mercante nacional con la idea de elevar los niveles de seguridad, eficiencia y productividad de cada buque.

Igualmente debe pagar por el certificado transitorio, por el certificado de competencia, por el carné de marino y por el derecho a examen, de acuerdo al certificado o categoría a la que aspire.

El Resuelto N° 603-07-05-ALCN del 1° de febrero de 1996 fija, con fundamento en el Artículo 425A del Código Fiscal, la tarifa a cobrar por la expedición de los Certificados de Competencia de la Gente de Mar, así como el costo de los exámenes que deban presentar los tripulantes de la marina mercante panameña. De acuerdo al Resuelto citado, un Certificado de Competencia para un oficial de cubierta o de máquinas, incluyendo el derecho a presentación de examen y el costo del certificado transitorio cuesta B/.220.00 y tienen una validez de 5 años

Para un subalterno de cubierta, máquina o cámara la renovación o convalidación de la licencia, cuesta B/.100.00; si tuviera que presentar examen el costo es de B/.115.00. Dentro de este costo total se incluye el costo del carné de marino que es de B/.50.00; el costo del certificado transitorio, que es de B/.50.00 y el pago por derecho a examen que de B/.15.00.

Debe tenerse presente que para efectos del otorgamiento de licencias y certificados de competencia, marino o marinero es todo tripulante del buque diferente al capitán y oficiales.

2.1. Requisitos de acuerdo al Convenio STCW/78.

En el año de 1978 la Organización Marítima Internacional (OMI) adoptó por primera vez un Convenio Internacional sobre Normas para la Formación, Titulación y Guardia de la Gente de Mar. Este fue un paso de gran importancia para la industria, puesto que se establecieron niveles reconocidos de capacitación y se tomaron en consideración los diferentes sistemas educativos que existen en los Estados de Pabellón miembros de la OMI.

La Dirección de Marina Mercante (antes SECNAVES) tiene a disposición de los usuarios, volantes que contienen los requisitos para obtener el documento de idoneidad como oficial en un buque de bandera panameña en aguas internacionales, ya sea como Capitán, Jefe de Máquinas, Oficial de Cubierta, Oficial de Máquinas, Operador de Radiotelegrafía y Operador de Radiotelefonía.

También hay formularios que contienen los requisitos para obtener el documento de idoneidad como Subalterno de Cubierta, Máquinas y Cámara (Marino Calificado) y Técnico Marino en Aguas Internacionales.

Nuestro Sistema de Certificación está reglamentado en la Resolución No.603-04-150 ALCN del 16 de julio de 1986, por medio de la cual se aprobó el Reglamento para la Expedición de la Documentación de los Capitanes y Oficiales de la Marina Mercante Nacional. En la precitada Resolución se especifican los requisitos, grados, Departamentos y el Tipo de Certificación y sus convalidaciones, todo ello, conforme al Convenio STCW/ 1978. La resolución aludida contiene los grados y limitaciones para cada Sección o Departamento del buque. Así tenemos que para la Sección

o Departamento de Cubierta o Puente, además de establecerse los grados se establecen limitaciones por zona de navegación y por tonelaje de registro bruto (TRB); para la Sección o Departamento de Máquinas también se establecen los grados y limitaciones por tipo de maquinaria y por potencia de maquinaria y para el Departamento de Radiocomunicaciones¹²⁸, se disponen los siguientes grados y normas especiales:

- Oficial de Radiocomunicación, Clase General.
- Oficial de Radiotelegrafía, Primera Clase
- Oficial de Radiotelegrafía, segunda Clase
- Operador Radiotelefonista

En cuanto a la documentación que se le exige a los oficiales, son de tres tipos:

- Certificados de Competencia;
- Carnés de Identidad; y
- Certificados de Servicio.

Para obtener el certificado de competencia y el carné de identidad se exige la presentación de pruebas académicas, de

¹²⁸ Los oficiales de Telegrafía desaparecerán conforme a las enmiendas del STCW/95 Ver supra. p 259

competencia profesional, de aptitud física y de experiencia y antigüedad. La persona a cuyo nombre se ha expedido un certificado de competencia es considerada apta para laborar en buques de registro nacional, en el grado y limitación que indica el referido documento, dentro del plazo de su vigencia. Los certificados de competencia contienen la información sobre la identidad, fecha de nacimiento y nacionalidad de su titular así como su firma, el grado o jerarquía del oficial y las respectivas limitaciones de servicio. También contendrá la fecha de expedición y expiración, nombre y firma del funcionario autorizado para expedirlo, sellos oficiales, número de serie y demás datos necesarios para su validez y control administrativo.

En resumen, las titulaciones y documentación de los capitanes y oficiales que deseen prestar sus servicios en buques mercantes abanderados en la República de Panamá, deberán ceñirse a este Reglamento, tomando en cuenta las escalas jerárquicas y las limitaciones o restricciones de servicio, aplicables a los diferentes tipos de buques y sus respectivos departamentos o secciones.

Las certificaciones y titulaciones del personal que presta servicio en la Marina Mercante Nacional era una tarea que llevaba a

cabo la antigua Dirección General Consular y de Naves (SECNAVES) que ahora se llama Dirección General de Marina Mercante, conforme al Decreto Ley 7 de 1998, que ya no tendrá entre sus funciones, la expedición de títulos ni certificaciones de la gente de mar, toda vez que por disposición del mencionado instrumento legal, tales funciones le corresponden ahora a la Dirección General de la Gente de Mar.

2.2. Las enmiendas al Convenio STCW de 1995.

En julio de 1995, una Conferencia con delegados de 71 países ratificaron y enviaron al Comité de Seguridad Marítima las enmiendas al Convenio de Formación y Guardia.

Entre las principales razones por las que el convenio tuvo que ser completamente revisado se pueden mencionar las siguientes:

- No definía claramente el concepto de "idoneidad"
- Inconsistencia en la verificación y cumplimiento del Convenio
- Impacto de la tecnología en:
 - Organización a bordo.
 - Nuevos métodos de entrenamiento.
- Cambios con respecto a la dotación del personal que labora.

- Diferencias en la educación y el entrenamiento marítimo.

Lo anterior significa que anteriormente ha existido falta de precisión de los “standares” y divergencias en la interpretación del Convenio, aunado a los grandes cambios que han tenido lugar en la estructura de la flota mercante a nivel mundial, en la administración de las agencias navieras y en las tripulaciones. Por ello, el convenio fue revisado en su totalidad.¹²⁹

El convenio enmendado entró en vigor en febrero de 1997. Para el 1º de agosto de 1998 se requerirá que los nuevos cadetes que inicien su entrenamiento lo hagan de acuerdo a los nuevos estándares. Además los gobiernos tendrán que presentar a la OMI evidencia documentada de cómo cumplen con los requisitos del Convenio revisado. Todas las demás medidas de transición finalizarán el 1ro de febrero del 2002.

¹²⁹ SMITH, Napoleón Jefe del Departamento de Formación Folleto Informativo, Dirección General de la Gente de Mar, *passim*.

De acuerdo al Dr. Miguel Alcántara¹³⁰, estas enmiendas, aunque entran en vigor en 1997, harán sentir su efecto en el presente año de 1999. Todos aquellos tripulantes que efectivamente, comiencen su etapa de formación a partir de Agosto 1998 habrán de seguir y cumplir las exigencias de competencia contenidas en la STCW 95. Los gobiernos de los países miembros están obligados a someter a la OMI extensos informes sobre estos requisitos con el fin de figurar en la "**lista blanca**" de países cumplidores. Dicha "lista blanca" será utilizada por los inspectores del Estado Rector de Puerto (Port State Control), de forma que las Autoridades del Estado del pabellón difícilmente reconocerán las titulaciones y certificados emitidos en otros países que no figuren en la "lista blanca" de la OMI.

La regulación STCW 95 complementa, así, un cuadro general de estricta observancia destinado a controlar la seguridad en la navegación desde el ángulo del "factor humano", primera causa en la producción de accidentes. Al igual que el Código ISM, los requisitos

¹³⁰ Charla dictada por el Doctor Miguel Alcántara en el "Seminario de Derecho Marítimo y Portuario", San José Costa Rica, febrero de 1999

documentales derivados del STCW 95 servirán, poderosa y eficazmente, para valorar la conducta del naviero en relación con la navegabilidad del buque, su deber de cuidado en la consecución de la expedición marítima y su actuación en la elección y vigilancia de sus dependientes a bordo del buque. Las implicaciones jurídicas son evidentes.

El grado de éxito que logre el nuevo convenio STCW de 1995 en mejorar y estandarizar el nivel de entrenamiento de la gente de mar en todo el mundo dependerá en gran medida de cuán estrictamente se apliquen las disposiciones sobre su cumplimiento. Este es un tema fundamental para los países que capacitan y proporcionan mano de obra, así como los Estados de Pabellón que dependen predominantemente de tripulaciones extranjeras, como es el caso de Panamá. Se requiere que los propios Estados de Pabellón expidan los endosos a la gente de mar extranjera empleada a bordo de sus buques, sobre la base de criterios que se deberán presentar ante la OMI; estos Estados ya no podrán confiar en los certificados expedidos por el país de entrenamiento. El efecto de esto es que

tendrán que establecer sus propios procedimientos para verificar la competencia de cualquier hombre de mar.

3. LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN O ENGANCHE DE LA GENTE DE MAR.

3.1. Aspectos legales.

A partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley No.8 de 26 de febrero de 1998, se permite a los particulares y empresas privadas realizar desde el territorio nacional, gestiones de intermediación para la colocación de la gente de mar, actividad que estaba prohibida anteriormente por el Código de Trabajo, como actividad privada, por ello ese ministerio la ejerce como una actividad pública. Así pues, existe un Departamento que brinda servicios de colocación no solo a los marinos sino a todo trabajador, actuando como bolsa de empleo. Adicionalmente, también existe en ese Ministerio una oficina de colocación de marinos. Estas actividades, de hecho, las llevan a cabo organizaciones sociales de trabajadores del mar y asociaciones de profesionales, como el Unión y la Asociación Panameña de Oficiales de Marina (APOM), respectivamente, que en algunas ocasiones

realizan gestiones para colocar marinos en la flota mercante nacional de Servicio Internacional. En efecto, el Capitán Aurelio Dutari,¹³¹ miembro de la APOM, es representante de Evergreen y como tal coloca marinos para esta empresa desde el año de 1995.

También existen en nuestro país agencias navieras que entre los servicios que ofrecen a las navieras o armadores, le proporcionan personal para llevar a cabo determinadas tareas.

La regulación legal de estas agencias se establece en el Capítulo Tercero del Decreto Ley No.8 de 1998, artículos del 15 al 30. De acuerdo a este Decreto, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en coordinación con la Autoridad Marítima de Panamá deberán aprobar los reglamentos conforme a los cuales deberán operar estas agencias. Este reglamento también deberá indicar el porcentaje de extranjeros que pueden enganchar, de manera que no se desfavorezca a la gente de mar panameña. En todo caso, se establece como norma fundamental, que deberán contratar preferentemente tripulantes de nacionalidad panameña o extranjeros

¹³¹ Entrevista realizada al Capitán Aurelio Dutari, en marzo de 1999

casados con nacionales o con hijos panameños con residencia legal y domicilio habitual en el territorio nacional. (artículo 15)

La autorización para la operación de una de estas agencias la hará el Ministerio de Trabajo en coordinación con la Autoridad Marítima de Panamá. Ambas instituciones deben preparar el reglamento respectivo en donde debe establecerse el porcentaje de marinos extranjeros que las agencias podrán enganchar. De acuerdo a esta norma, las agencias no pueden colocar extranjeros si la Autoridad Marítima no certifica la inexistencia de personal idóneo; pero sucede que en la Autoridad Marítima no se cuenta con un banco de datos para determinar si hay o no profesionales idóneos disponibles.

Veamos un resumen de los requisitos para establecer u operar una agencia los interesados de colocación de la gente de mar en Panamá, así como las reglas a las que deben ceñirse conforme a la ley:

- a) Presentar una garantía a favor del Ministerio de Trabajo por una suma no menor de **B/.50,000** ni mayor de B/100,000, según se

determine en cada caso particular. Esta garantía permanecerá por todo el tiempo que opere la agencia.

- b) Solicitar ante el Ministerio de Comercio e Industrias una Licencia Comercial Tipo “A”.
- c) Conservar en sus archivos copias autenticadas de los contratos de enrolamiento y los documentos que determinen las condiciones de la colocación.

En cuanto a las **prohibiciones**, se establecen las siguientes:

- a) Se prohíbe a las agencias de colocación exigir pago alguno al tripulante. Esta disposición debe garantizarse a través de una declaración jurada del representante legal y del secretario de la persona jurídica o de la persona natural si fuere el caso, mediante la cual se comprometen a no cobrar al tripulante suma o emolumento alguno por ningún concepto.
- b) Se les prohíbe a las agencias de colocación discriminar en la contratación o reclutamiento del tripulante por razón de afiliación política o sindical ni por motivo de raza o credo.

Una disposición que debemos comentar es la contenida en el artículo 28 del Decreto Ley 8 de 1998 que establece que las agencias

de colocación “tendrán facultad de firmar directamente con el tripulante los contratos de trabajo respectivos, siempre y cuando estén debidamente autorizados por un armador o naviero para este acto” A mi juicio las agencias de colocación no deben reemplazar al armador o naviero o a su representante en la firma de los contratos de trabajo, pues las agencias de colocación son meras intermediarias entre el armador y el tripulante y en caso de incumplimiento de las obligaciones dimanantes de un contrato el tripulante debe reclamarle al armador y no a la inversa, pues la agencia de colocación no se subroga en las obligaciones de unas de las partes contratantes, como lo es, el armador. Esta disposición no nos parece adecuada porque en caso de alguna reclamación la agencia de colocación podría negar su responsabilidad alegando que es al armador al que le corresponde asumir las obligaciones que impone el contrato de trabajo. Consideramos que con esta práctica podría dejarse desprotegido al marino en caso de algún reclamo. Por otro lado, en los convenios internacionales y recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo no existe ninguna disposición en este sentido y desconocemos si este mecanismo se da en la práctica pues ninguno

de los marinos ni oficiales que hemos entrevistado a lo largo de esta investigación ha tenido esa experiencia.

Aunque el Convenio No. 9, relativo a la colocación de la gente de mar, persigue como objetivos principales, suprimir la práctica de percibir una retribución por la colocación de la gente de mar a bordo de un buque, ejercida como actividad comercial con fines lucrativos e introducir normas para la organización y explotación en cada país de un sistema adecuado de agencias gratuitas de colocación para la gente de mar, hay muchos países, incluidos algunos de los más importantes, cuya gente de mar trabaja en buques con pabellón de otros países que no han ratificado el Convenio No.9. De ahí que siga habiendo empresas que perciban retribuciones por la colocación de la gente de mar y que, en ciertas partes del mundo, posiblemente estén en aumento estas agencias. En este sentido, el Convenio 9 ha sido revisado, acordándose extremar los controles de los métodos de contratación de los marinos para reducir los abusos de las agencias de contratación privadas. Al parecer estas agencias mantienen "listas negras" de trabajadores afiliados a sindicatos, han cobrado a los marinos por encontrarles empleo y reniegan de toda responsabilidad

por los marinos abandonados en puertos extranjeros. Según el nuevo Convenio, los países que lo ratifiquen estarán obligados a regular la contratación de marinos. De este modo, se garantizará a los marinos los derechos sindicales y el derecho a sindicarse y a firmar contratos colectivos. Una novedad es que se incluya una referencia directa a los derechos sindicales en un Convenio de la OIT. Se reitera en todo momento que está prohibido que se cobre a los marinos por su contratación y se deberá mantener un registro de todos los contratados, ya sea por las agencias gubernamentales o privadas.¹³²

Deberá contarse con un procedimiento para investigar las denuncias contra las oficinas de contratación. Se prohíbe a las agencias de contratación que lleven “una lista negra” de marinos “conflictivos” (como por ejemplo los que se han movilizad o a favor de derechos sindicales). Los gobiernos que ratifiquen este convenio también garantizarán algún tipo de seguro para los marinos abandonados por las agencias de contratación en puertos extranjeros o para los casos en que la agencia no cumpla sus obligaciones de abono de salarios. Se trata de un primer paso en la vía hacia la

¹³² Revisión del convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920 (No 9), p 11

protección de los marinos abandonados. En esta fase los marinos no cuentan con la misma protección cuando los importes debidos son responsabilidad de un armador.¹³³

En nuestro medio siempre se ha comentado que las agencias que ejercen actividades de colocación cobran a los marinos, incluso que los sindicatos cobran. De más está decir que estos comentarios han sido de difícil corroboración, pero en todo caso, queda la duda en el ambiente; es más, en abril de 1996 el Ministerio de Trabajo hizo público¹³⁴ que una investigación de esa institución había determinado que las agencias de empleo privadas estaban operando ilegalmente y cobrando un porcentaje del salario a los desempleados que logran colocar en una empresa. De acuerdo a fuentes de la institución, de las 30 agencias privadas de colocación de empleo

¹³³ *Ibidem*, p. 12

¹³⁴ Noticia publicada en el Diario El Siglo. el 8 de abril de 1996

que operaban en Panamá, sólo una estaba autorizada por el Ministerio de Trabajo a pesar de los llamados realizados para que formalizasen su estatus. La operación de estas agencias está reglamentada en la Ley 44 del 12 de agosto de 1995 que las autoriza, siempre y cuando no cobren emolumento alguno al trabajador que solicite sus servicios.

En torno a la colocación de la gente de mar, el Capitán Aurelio Dutari, Presidente de la APOM nos comentó que del año de 1995 que se ha dedicado a colocar marinos, siempre ha brindado este servicio de manera gratuita, es decir sin ganancias para él, puesto que solamente le solicita al aspirante el reembolso de los gastos administrativos en que incurre para buscarle enganche, esto es, el pago del fax o las llamadas lo cual representan de \$50.00 a \$100.00.¹³⁵

La Conferencia Internacional del Trabajo ha emitido la **Recomendación 187** relativa a los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, que contiene sugerencias de medidas que pueden ser aplicadas, para que, en todo momento, se

¹³⁵ Entrevista realizada al Capitán Aurelio Dutari, en marzo de 1999

garantice que las retribuciones u otras sumas debidas por la contratación o la colocación de la gente de mar no estén total o parcialmente ni directa o indirectamente a cargo de la gente de mar. La Autoridad competente deberá velar por que existan mecanismos y procedimientos adecuados para hacer averiguaciones, en caso necesario, sobre las quejas relacionadas con las actividades de los servicios de contratación y colocación, con el concurso eventual de representantes de los armadores y de la gente de mar.

Los servicios de contratación y colocación, como cuestión de principios, deben proporcionar marinos solamente a los empleadores que ofrecen condiciones de empleo que se ajustan a la legislación aplicable o a los convenios colectivos.

Se debe alentar la cooperación internacional entre los Estados miembros y las organizaciones interesadas, que podría incluir:

- El intercambio sistemático de información acerca de la situación del sector y del mercado de trabajo marítimo, sobre una base bilateral, regional y multilateral;
- El intercambio sistemático de información acerca de la legislación laboral marítima;

- La armonización de las políticas, los métodos de trabajo y la legislación que rigen la contratación y la colocación de la gente de mar;
- La mejora de los procedimientos y las condiciones para la contratación y la colocación de la gente de mar en el plano internacional;
- La planificación de la mano de obra, teniendo en cuenta la oferta y la demanda de gente de mar y las necesidades del sector marítimo.

3.2 Aspectos prácticos de las agencias de administración de tripulaciones (ships management).

En los últimos años el sector marítimo ha experimentado una creciente internacionalización de sus operaciones¹³⁶. El empleo cada vez más frecuente de compañías o agencias especializadas en la administración de buques, incluyendo del manejo y suministro de las dotaciones ha entrañado la aparición de nuevas formas de relación laboral, lo cual unido a la utilización cada vez más popular de los

registros abiertos en los cuales la relación entre el armador y el país de la bandera, sigue siendo distante, y tolerante, ha motivado la emisión de normas internacionales para reducir cada día más el cerco al "substandard management".

De acuerdo a la experiencia del Capitán Dutari¹³⁷ de la APOM, en la práctica, existen dos tipos de agencias de colocación:

- a) Las que se dedican al enganche propiamente, que sólo recogen la aplicación del aspirante, se la mandan al armador y este último escoge. Se trata de un simple intermediario para poner en contacto al marino con el armador. En este supuesto, es el armador quien examina los documentos y si el aspirante reúne los requisitos necesarios para el puesto, lo contrata.
- b) Las agencias de Operación de Tripulación o "Ship Management". Estas agencias se encargan de elegir tripulaciones completas, es decir, reciben y examinan los documentos de los aspirantes y proporcionan una tripulación o dotación completa a un armador. En estos casos, la agencia se encarga de los aspectos administrativos de la colocación, lo que incluye los asuntos

¹³⁶ Notas de la 84ª reunión (marítima) de la Conferencia Internacional del Trabajo, p 1

laborales (contratos de trabajo, pago de los salarios, etc.). La compañía naviera le paga a la compañía una rata o porcentaje por este trabajo.

A nivel internacional cada vez más y más dueños confían en el uso de marinos para sus buques suministrados por estos administradores de la tripulación. La razón de lo anterior estriba en que generalmente estos administradores de buques y tripulación invierten en entrenamiento, proporcionando confianza al armador; y a la gente de mar, seguridad en la continuidad en el empleo, pues los trabajadores lo consideran su empleador. "En la medida en que la habilidad de proporcionar una tripulación bien entrenada se hace cada vez más escasa, se incrementarán los beneficios económicos para los administradores que ofrezcan un buen servicio."¹³⁸

El señor Stuart Munro, Director del Club de Intermediarios del Transporte Internacional (ITIC) considera que algunos dueños de buques prefieren que la tripulación sea empleada por un administrador para evitar pagar altos impuestos sociales, siendo la consecuencia de esto, que cualquier negligencia de parte de la

¹³⁷ Entrevista realizada al Capitán Aurelio Dutari, en marzo de 1999

tripulación, en algunos casos, suele considerarse como responsabilidad del administrador. El ITIC es el más grande asegurador de la responsabilidad del administrador de buques y tripulación en el mundo y según su director se ha observado un continuo aumento en el número de reclamos contra administradores de buques y tripulaciones que se dan por negligencia por parte de la tripulación¹³⁹.

En estos casos, debe tenerse presente que tales reclamos deben ser cubiertos por aseguradores P&I o del casco y no son responsabilidad del suplidor de la tripulación. Por ejemplo, en el caso de un error por parte de un ingeniero en jefe debidamente certificado y calificado que dé como resultado, daños a la máquina principal, el reclamo debe hacerse en contra de los aseguradores del casco y de la maquinaria del buque. El hecho de que el ingeniero jefe cometa un error no quiere decir que el administrador ha sido negligente, cualquiera puede tener un mal día, y ello incluye a los oficiales debidamente certificados. Un administrador puede, por supuesto, ser negligente en la forma en que abastece la

¹³⁹ STUART, Munro *Lloyd s List*, february, 1999, p 22

tripulación. Esencialmente, esto dará como resultado un error de tierra, ejemplos de los cuales lo tenemos en el suministro de una tripulación no certificada de acuerdo a los convenios internacionales u obviar los requisitos del estado bandera o falta de seguridad en la presentación de los exámenes médicos de la tripulación antes de ser empleada.¹⁴⁰

Precisamente una de las enmiendas de 1995 al STCW consiste en la imposición de obligaciones a las Compañías en cuanto al conocimiento de la legislación nacional; el deber de asegurar tripulaciones apropiadas según el tipo de buque; deber de verificar la competencia de la gente de mar antes de ser contratada; coordinación del entrenamiento a bordo; cursos de familiarización; adecuados periodos de trabajo y descanso, etc.

¹³⁹ Ibidem, p 24

4. LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN O ENGANCHE DE LA GENTE DE MAR.

4.1. La Gente de Mar dentro de la Estrategia Marítima Nacional.

En 1994 se creó la Comisión Marítima Nacional como un organismo consultivo del Órgano Ejecutivo, adscrito al Ministerio de la Presidencia, cuya función era la de “adoptar decisiones para el reordenamiento de la administración marítima panameña, para asegurar que las competencias marítimas del Estado estén adecuadamente administradas y coordinadas entre sí”.¹⁴¹ Para cumplir con esta función, COMAR efectuó reuniones al más alto nivel con la participación de todos los sectores involucrados en las actividades marítimas, así como con el asesoramiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Organización Marítima Internacional (OMI) y la colaboración de especialistas en la materia, quienes enfocaron la necesidad de que la

¹⁴⁰ *Ibidem*, p 24

¹⁴¹ Memorias del “Primer Encuentro Marítimo Nacional”, 23 y 24 de julio de 1997, p 5

“Estrategia Marítima Nacional” incluyera un inventario de los recursos de cada uno de los componentes del sector, de modo que la recopilación seria y eficiente de información estadística guiara el esbozo y luego sustentara esa estrategia. Ya hemos mencionado que Panamá es signataria no solo de los principales convenios marítimos depositados en la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Internacional del Trabajo(OIT), sino que también ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que es la legislación que ampara a nivel mundial todas las actividades que se desarrollan en los mares. El cumplimiento a la convención debe darse entonces a través de la eventual implementación de la “Estrategia Marítima Nacional”.

La Comisión Marítima Nacional al efectuar el diagnóstico del sector marítimo panameño efectuó un taller de Reflexión sobre Recursos Humanos en donde se establecieron las siguientes conclusiones:

Hay falta de conocimiento de la población panameña sobre el papel que juegan los recursos humanos en el desarrollo marítimo de un país.

El Estado muestra un escaso interés y esfuerzo en el entrenamiento, formación y empleo de la gente de mar panameña.

No se está dando efectivo cumplimiento a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); además es necesario ratificar otros convenios que han sido aprobados recientemente por ese organismo internacional.

No se está haciendo promoción adecuada de la mano de obra panameña a nivel internacional.

No existe una política nacional orientada hacia la promoción de las ciencias y tecnologías marítimas ni una política de investigación e inversión en este campo.¹⁴²

Una vez culminadas las consultas a todo nivel se propuso la creación de un nuevo ente estatal denominado Autoridad Marítima de Panamá, que se hizo realidad a través del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, entidad a la cual se le asignó la responsabilidad de regular y promover las actividades de todo el sector marítimo nacional; que ostentará todos los derechos y privilegios que

¹⁴²Memorias del “Primer Encuentro Marítimo Nacional”, p 7-8

garanticen su condición de autoridad suprema para la ejecución de la “Estrategia Marítima Nacional”.

Para la ejecución de los servicios administrativos, se crearon cuatro grandes Direcciones Generales, a saber¹⁴³.

- Dirección General de Marina Mercante;
- Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares;
- Dirección General de Recursos Marinos y Costeros;
- Dirección General de la Gente de Mar.

A esta última Dirección le corresponde hacer cumplir las normas legales vigentes sobre educación, formación y titulación de la gente de mar de conformidad con los convenios internacionales ratificados por Panamá; administrar la Escuela Náutica; velar por el cumplimiento de las normas de dotación de los buques de registro panameño en función de las normas de seguridad de la navegación; realizar las inspecciones sobre las condiciones de vida, trabajo y alojamiento de los tripulantes en los buques de bandera panameña para asegurar la estricta aplicación de las leyes nacionales y

¹⁴³ Ver en el anexo N°13 el organigrama de la Autoridad Marítima de Panamá

convenios internacionales ratificados por Panamá referentes al trabajo en el mar y en las vías navegables. Podemos manifestar que en los precisos momentos en que redactamos estas líneas la Autoridad Marítima de Panamá está discutiendo la estructura organizativa de la institución. Podemos adelantar que en la Dirección General de la Gente de Mar se crearán tres grandes departamentos, a saber, el Departamento de Servicios de Formación, el Departamento de Certificaciones de la Gente de Mar y el Departamento de Inspección y Asuntos Laborales Marítimos, este último porque el Decreto Ley 8 de 1998 le otorga diversas facultades a la Autoridad Marítima de Panamá para velar por el cumplimiento de las normas laborales creadas por ese Decreto Ley. Esto quiere decir que la Autoridad Marítima de Panamá le corresponde ahora ejercer las funciones que anteriormente ejercía el Ministerio de Trabajo en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de los aspectos laborales y la inspección laboral marítima.

En la estructura organizativa de la Autoridad Marítima de Panamá, dentro de la Dirección General de la Gente de Mar se creó el Departamento de Asuntos Laborales Marítimos, bajo el cual están

las secciones de Relaciones Laborales Marítimas e Inspección Laboral Marítima, unidades a través de las cuales la Autoridad marítima de Panamá deberá cumplir con su responsabilidad de velar por el estricto cumplimiento y eficaz aplicación de las disposiciones laborales contenidas en el Decreto Ley 8 de 1998 y Convenios Internacionales en materia laboral marítima ratificados por Panamá.

CONCLUSIONES

La gente de mar constituye el núcleo y motor del desarrollo de las actividades relacionadas con el mar.

Actualmente la Autoridad marítima de Panamá no cuenta con un banco de datos ni con estadísticas que nos permitan conocer el número de panameños empleados actualmente en los 9,796 buques de bandera panameña. No obstante sí obtuvimos información estadística de la Dirección General de la Gente de Mar de la Autoridad Marítima de Panamá en cuanto a la cantidad de licencias de marinos y oficiales que se expidieron tanto a panameños como a extranjeros desde 1991 a 1998, lo que nos permite tener una idea acerca de cómo anda la proporción de panameños aptos para laborar en la marina mercante nacional, aunque, desde luego, ello no revela que esa sea la cantidad de panameños colocados actualmente en la flota mercante. Así tenemos que de 1991 a 1999 se emitieron un total de 148,628 licencias a oficiales, de las cuales solamente 1,510 licencias se emitieron a nacionales panameños. En cuanto a Marinos, de 1991 a 1998 se expidieron un total de 257,023 licencias, de las cuales 252,451 fueron a extranjeros y 4,572 a panameños

Tradicionalmente los armadores de naves de bandera panameña se han quejado de la rigidez de la legislación laboral panameña, lo que para ellos resulta inconveniente y desventajoso a la hora de contratar mano de obra panameña, pues resultaba costoso al tener que pagar prestaciones como el decimotercer mes y los días de fiesta nacional cosas que no existen en el mar, además de que era un problema regirse por el código de trabajo panameño que no contemplaba las especiales características del trabajo en el mar ni los usos y costumbres que prevalecen internacionalmente en este ámbito.

Además de lo anterior, es preciso tener presente que la República de Panamá como poseedor de la flota mercante más grande del mundo, participa de un mercado competitivo donde el capital busca mejores niveles de rentabilidad, eficiencia en los servicios marítimos y productividad en el factor de la mano de obra, que le puedan brindar las naciones dedicadas a la actividad marítima. De allí que fue necesario, y así lo entendieron los líderes sindicales, de los trabajadores del mar, **flexibilizar** ciertas normas laborales que nos pusieran en iguales o mejores condiciones en relación con

nuestros competidores, de manera tal que además mantener el registro, se logre la contratación de tripulantes panameños.

Después de varios años de debates se aprobó la ley que reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables como una legislación especial de trabajo que, aunque resuelve el problema que constituía en algunos casos la aplicación de la legislación laboral de los trabajadores de tierra a los trabajadores del mar, no podemos, a riesgo de ser pesimistas, afirmar que se logrará fomentar efectivamente la contratación de tripulantes panameños en los buques mercantes que enarboles el pabellón nacional.

Comentamos lo anterior, porque la nueva ley laboral marítima deja algunos cabos sueltos, como por ejemplo, la discrecionalidad del armador de contratar o no personal panameño; igualmente, deja en libertad de las partes contratantes pactar las condiciones de la relación de trabajo y otros aspectos tales como la jornada laboral y salario, sin establecer límites en este sentido. Y es que una ley laboral marítima por sí sola no es suficiente para promover e incentivar la colocación de panameños en la Marina Mercante Nacional ya que para lograr este cometido, es primordial la

capacitación profesional. Siempre hemos observado poco interés del gobierno en crear centros de formación para el empleo de la gente de mar panameña

Es justo reconocer el gran esfuerzo que realizan la Escuela Náutica de Panamá, la Comisión del Canal de Panamá, algunos sindicatos de marinos y algunas universidades privadas del país en cuanto a capacitación náutica se refiere. No obstante, consideramos que debe enfatizarse siempre en la necesidad de reforzar todos los programas y planes educativos existentes para ajustarlos a las disposiciones del Convenio Internacional STCW 1978/95 que dicta normas de muy alto calibre y forzoso cumplimiento para la formación de marinos y oficiales mercantes.

Actualmente no se cuenta con un banco de datos que nos permita saber con exactitud cuántos tripulantes emplea la Marina Mercante y mucho menos podemos determinar cuántos panameños están enrolados actualmente. Tampoco contamos con un inventario de los recursos humanos que poseemos para la Marina Mercante. Siendo así malamente podemos intervenir para que la proporción de gente de mar que se coloque a bordo de los buques del registro no

sea desfavorable al nacional o para que se contrate "preferentemente tripulantes de nacionalidad panameña", como lo indica el artículo 15 del Decreto Ley 8 de 1998.

En la actualidad la República de Panamá no está efectuando ninguna labor de mercadeo científico ni serio para promover el recurso humano panameño a nivel de los armadores usuarios de la Marina Mercante Nacional.

De los más de 45 millones que recauda Panamá en concepto de impuestos por abanderamiento de naves, ninguna cantidad se destina a la capacitación de marinos panameños y muchos menos, a la creación de un sistema de enganche de tripulantes.

Los cambios tecnológicos que se han producido en todas las esferas productivas, definitivamente que han alcanzado a la industria marítima a nivel mundial, ya que hoy día los buques son más grandes, con mayor capacidad de carga y con dispositivos automatizados, lo que obliga a nuestro país a modernizar su legislación y tomar las medidas necesarias para cumplir con los convenios internacionales en materia de seguridad de la navegación.

La Autoridad Marítima de Panamá es la entidad suprema, encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral marítima, considerándose como una prioridad que la flota de servicio internacional cumpla con los siguientes convenios internacionales: Convenio STCW 1978/95 (implantación de las enmiendas de 1995 para que Panamá aparezca en la Lista Blanca); el Código ISM (International Safety Management) y todos los demás instrumentos de la OMI ratificados por Panamá; los instrumentos de la OIT aplicables al sector marítimo, ratificados por Panamá.

A la Autoridad Marítima de Panamá le corresponde velar porque se cumpla la Ley 38 del 4 de junio de 1995, que aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que dispone que “el Estado debe ejercer de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón”, en especial debe tomar medidas para que en los buques se cumplan las disposiciones sobre dotación, condiciones de trabajo y capacitación de las tripulaciones, teniendo siempre en cuenta los convenios internacionales sobre la materia.

Con el estricto control de buques por el Estado Rector de Puerto Panamá tendrá que enfrentar el reto de ejercer materialmente ese control sobre los buques que enarboles el pabellón panameño, no solo en los aspectos de seguridad sino también en los aspectos referentes a la tripulación, pues de lo contrario, se darán las inevitables detenciones de buques de bandera panameña, con el perjuicio que ello acarreará para el registro y el deterioro de la imagen de nuestra administración marítima.

Actualmente la Autoridad Marítima de Panamá no cuenta con el personal de inspección que se requiere para vigilar o supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral a bordo de los buques de bandera panameña.

En el pasado la inspección se ha centrado casi exclusivamente en los aspectos técnicos de seguridad del buque. No se han ocupado de las condiciones de trabajo y el bienestar de los marinos, lo cual de acuerdo a la Conferencia Internacional del Trabajo debe corregirse, ya que el factor humano es la primera causa de accidentes en el mar.

En la 84 Reunión Marítima de la Conferencia Internacional del Trabajo, los acuerdos más significativos que se alcanzaron son los siguientes:

- Establecimiento de un máximo de horas de trabajo y de un mínimo de periodos de descanso.
- Nuevos requisitos para la inspección de las condiciones de trabajo de los marinos por parte del Estado de abanderamiento, al menos una vez cada tres años.
- Normativa adecuada para agencias de colocación.

Las disposiciones anteriores se han aprobado por la Conferencia a través de Recomendaciones y Convenios, los cuales deben ser ratificados por los gobiernos para que puedan entrar en vigor. En torno a este asunto, las Autoridades del Ministerio de Trabajo y de la Autoridad Marítima de Panamá están analizando en estos momentos la conveniencia de aprobar el Convenio 147, sobre la Marina Mercante, Normas Mínimas. Por su parte, tanto la OIT, los sindicatos de marinos y la ITF tienen la misión de conseguir que estos instrumentos se ratifiquen lo más pronto posible por la mayor cantidad de gobiernos.

RECOMENDACIONES

El gobierno panameño debe considerar la capacitación como una prioridad, para el logro de plazas de trabajo para la gente de mar. En ese sentido, se recomienda implementar fórmulas para mejorar la calidad de la educación hasta lograr los estándares del Convenio STCW/78/95, de manera que se desarrolle una fuerza de trabajo con una educación básica de calidad y con las destrezas necesarias que requiere la industria marítima. En ese orden de ideas debe alentarse y llevarse adelante en la Autoridad Marítima de Panamá, la implantación de las Normas de Calidad ISO 9,002. Igualmente, es urgente que la Autoridad Marítima de Panamá cumpla con las tareas necesarias para que Panamá salga en la "Lista Blanca" de países cumplidores del Convenio STCW/78/95.

Siguiendo con el tema de la formación del recurso humano, es importante incorporar el idioma inglés a los planes de estudio del sector marítimo, ya que el dominio de este idioma es esencial para el desarrollo marítimo.

Se recomienda establecer mecanismos de inversión en el campo de la educación y capacitación a nivel del Estado e incentivar a la empresa privada nacional y extranjera a efectuar lo propio.

Aunado al entrenamiento debe definirse una estrategia de colocación de gente de mar que esté bien planificada y sea bien ejecutada. Lo cual contribuiría correlativamente, a disminuir el desempleo en Panamá.

Consideramos que la República de Panamá debe fijarse una meta tangible en términos de cifras, es decir, debe establecer cuántos marinos panameños va a preparar para la Marina Mercante en los próximos años y trabajar para lograr ese cometido, trazando un adecuado plan de trabajo, que debe hacer especial énfasis en la educación y capacitación marítima de acuerdo a los estándares del Convenio STCW/78/95.

Conforme se lleve a cabo la labor de capacitación de acuerdo al Convenio STCW/78 con sus enmiendas de 1995, se debe iniciar una campaña de publicidad en los periódicos, revistas, radio y televisión nacional e internacional a través de publicaciones navieras internacionales y por correo directo a los armadores. Es necesario acercarse a los propietarios de buques para informarle y convencerlos de que pueden estar seguros que el empleo de los panameños no

será una desventaja para ellos. Es necesaria la seguridad de que las viejas leyes han cambiado y de que los panameños son competitivos.

En el ámbito local, se deben promocionar las nuevas oportunidades de capacitación y trabajo en el mar a fin de promover el reclutamiento de jóvenes que se interesen en las carreras relacionadas con el mar y las vías navegables o por carreras náuticas.

Se recomienda establecer contactos directos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de Trabajadores del Transporte Internacional (International Transport Workers Association-ITF) con el fin de informar sobre el interés de Panamá en cumplir con sus responsabilidades internacionales; en lograr los estándares en cuanto a la capacitación de panameños para trabajar en el mar y buscar su asesoramiento en contratos laborales así como en materia referente a la salud y seguridad ocupacional.

Debe revisarse el Decreto Ley No. 8 de 1998 a efectos de subsanar los vacíos e incongruencia que hemos mencionado a lo largo de este trabajo y para que se logre una adecuación perfecta entre esta ley laboral marítima y los convenios internacionales

ratificados por Panamá, así como los que están siendo revisados y mejorados para ser ratificados en el futuro. También es necesaria la pronta creación de los tribunales laborales marítimos.

El gobierno deberá elaborar, divulgar y mantener actualizada una base de datos o inventario de la gente de mar disponible en el país.

Deberá iniciarse una campaña de mercadeo que trascienda el ámbito nacional, adecuadamente planificada, con el fin de promocionar la mano de obra panameña, pues después que se tiene un buen producto, es necesario promocionarlo, lo cual se puede lograr a través de nuestros Centros Regionales y Consulados en donde se recomienda mantener actualizado el banco de datos sobre la oferta de mano de obra existente que esté disponible para armadores, empresas navieras y agencias de colocación.

Se recomienda estudiar la posibilidad de desviar, aunque sea una pequeña parte de los derechos pagados por el Registro de buques, a un fondo para capacitación de gente de mar en Panamá, bajo la supervisión de la Autoridad Marítima de Panamá

Se deben crear foros tripartitos de estudio y discusión de los convenios internacionales en materia laboral marítima ratificados por Panamá, así como de las recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

La Autoridad Marítima de Panamá, debe cumplir con las responsabilidades que le atañen en materia laboral marítima, para lo cual deberá establecer un sistema de inspección de las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar que labora a bordo de los buques de bandera panameña.

Asimismo deben establecerse reglamentos relativos a la seguridad del trabajo, prevención de riesgos profesionales, prevención de accidentes a bordo de los buques, protección de la salud en el empleo y seguridad industrial. También debe crearse un reglamento o procedimiento para el caso de que se den infracciones a las disposiciones laborales vigentes.

Es necesario que cuando nos aboquemos al desarrollo de la legislación y reglamentaciones, adaptarnos a los cambios actuales de la industria marítima, que como ya hemos indicado a lo largo de este

trabajo, observa la tendencia hacia los buques más grandes con tripulaciones menores.

Hay que crear un ambiente acondicionado para que se animen a los armadores de naves de bandera panameña a contratar marinos panameños.

Por último, si bien no podemos perder de vista que tenemos un “Registro Abierto”, con las facilidades y atractivos que ofrece para los armadores de todo el mundo, lo que explica la preferencia hacia nuestra bandera; es importante también que tengamos presente que no sólo es importante mantener el registro, como una fuente importante de ingresos para Panamá, sino que además tengamos en cuenta el reto que nos impone las regulaciones internacionales y los estrictos controles que serán ejercidos por el Estado Rector de Puerto. Este asunto merece especial reflexión, pues a mi juicio, ya no podremos hacernos los tontos y no hacer nada por ejercer el “control efectivo” sobre los buques que enarbolan nuestra bandera, so pretexto que somos bandera de conveniencia y se nos pueden ir los armadores del registro; porque si no lo hacemos, de todos modos se irán conforme se amplíe el cerco que se ha tendido sobre los

operadores de buques sub estándar. El reto para Panamá será entonces mantener el atractivo para los armadores frente a una mayor competencia, a la vez que cumplen con el nuevo y más estricto entorno reglamentario. Considero que en este reto, Panamá tiene más que ganar que de perder porque lo más seguro es que se ahuyenten a los operadores mediocres y se atraigan a buenos armadores que valoren sus inversiones y la seguridad de sus buques y de sus tripulaciones.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Manuel. Derecho del Trabajo. Contrato de Trabajo. Tomo II, editor José M. Bosch, Barcelona, 1960, 679 p.

ALONSO GARCÍA, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo, Octava Edición, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1982.

ALONSO GARCÍA, Manuel. Curso de Derecho del Trabajo. Décima Edición, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1987, 836 p.

ANÓNIMO. Compilación de la Legislación Laboral venezolana. Paz Pérez c.a., editor, Caracas, 1975.

ANÓNIMO. Folleto "El trabajo en el mar y las vías navegables", Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, 45 p.

ANÓNIMO, Centro de Documentación de la Dirección General de Marina Mercante, 62p.

ANTOKCLETZ, Daniel. Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social. Tomo II, Editorial Guillermo Kraft. Ltda., Buenos Aires, 1941.

ARROYO, Ignacio. Código de Legislación Marítima. Librería Bosch, Barcelona, 1989.

ARROYO RUIZ-ZORRILLA, Ricardo. Apuntes para una Historia de la Enseñanza de la Náutica en España. Dirección General de la Marina Mercante, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

ASCOLI, Próspero. Del Comercio Marítimo y de la Navegación, Ediar, Soc. Anónima, Tomo 17, Buenos Aires.

CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. Tomo I, Talleres Gráficos Garamond S.C.A, 1968. 923 p.

- CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral, Doctrina y Legislación Iberoamericana, editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1987.
- CAMACHO HENRÍQUEZ, Guillermo. Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Temis, Bogotá, 1961, 498 p.
- CAMERLYNCK, G.H. y LION CAEN, G. Derecho del Trabajo. Aguilar, S.A., ediciones, primera edición, España, 1974, 545 p.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Marítimo. Editorial Herrero, S.A., Segunda Edición. México, 1989.
- CERVERA PERY, José. La Marina Mercante Española, Historia y Circunstancia. Editorial San Martín, S.L., Madrid.
- CORREA MEYER, Gilda Maciel. Derecho Internacional Privado del Trabajo. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 198 p.
- DE BUEN L., Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo Segundo, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, 921 p.
- DE FERRARI, Francisco. Derecho del Trabajo, Vol. I, Parte General, segunda. edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1968.
- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, 940 p.
- DEVEALI L., Mario. Tratado de Derecho del Trabajo. Tomo III, La Ley, S.A. Editora e Impresora, Buenos Aires, 1965.
- DIEZ MIERES, Alberto. Derecho de la Navegación, Tomo I, Librería D56m "Ciencias Económicas", Buenos Aires, 1954, 405 p.
- FARIÑA, Francisco. Derecho y Legislación Marítima. Bosch. Casa Editorial, Barcelona, 1955. 583 p.

FEBRES CORDERO, Carlos. Legislación y Doctrina Judicial del Trabajo. Tomo I, Parte Sustantiva, Ediciones Edime Caracas, Madrid, 1955, 658 p.

FIGUEROA BARROSO, José. Derecho Internacional del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.

GAETE BARRIOS, Alfredo. Tratado de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Tomo IV, Editorial Jurídica de Chile, 1967, 237 p.

GALLART FOLCH, Alejandro. Derecho Español del Trabajo. Editorial Labor, S.A., Barcelona, Madrid, 1936, 431p.

GARCÍA BERNAL, Rodrigo. Resumen de las Estrategias ROCRAM 1996-2006 de Seguridad Marítima, Protección del Medio Ambiente Marino y Formación Marítima. Documento preparado a solicitud de la Secretaría de la ROCRAM.

GUERRA MORALES, Silvio. "Derecho del Trabajo-Globalización de la Economía-Derechos Naturales-Eufemismos y Mitos Gubernamentales: Una Proyección desde la Filosofía Jurídica Laboral". Ponencia dictada en la XXI Jornada Iberoamericana El derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Lima Perú, noviembre de 1996.

GUERRERO, F, Guillermo; CAMACHO P., Eduardo; BAENA P. Guillermo; ESPINOSA, F., Carlos y LÓPEZ L., Fabio. Lecciones de Derecho Laboral, Editorial Temis, S.A., Bogotá, Colombia, 1986, 229p.

GUILARTE, Alfonso María. Manual de Derecho del Trabajo. Editorial Lex Nova, Santiago de Chile, 1960.

GONZÁLEZ LEBREDO, Rodolfo A. Manual de Derecho de la Navegación. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966. 533 p.

GOULD IV, William B. Nociones de Derecho Norteamericano del Trabajo, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1991, 179 p.

HERNAINZ MARQUEZ, Miguel. Tratado Elemental de Derecho del Trabajo, Novena Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, 1057 p.

HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Oscar. Ensayo sobre Relaciones de Trabajo, Análisis Jurídico y Socio Económico con Especial referencia a la situación Venezolana. Ediciones A.R.T. de Venezuela, Barquisimeto, 1985. 233p.

HOYOS, Arturo. Derecho Panameño del Trabajo. Volumen I, Litografía e Imprenta Lil S.A., Panamá, 1982.

KROTOSCHIN, Ernesto. Tratado Práctico de Derecho del Trabajo, Volumen I, Tercera Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978, 680 p.

LACHMAN VARELA, Ricardo. Derecho Laboral Marítimo. Lachman & Lachman Consultores, S.A., Panamá, 1985. 182 p.

LAFONT, Francisco. Tratado de Derecho Laboral. Tomo I, Ediciones Ciencia y Derecho, Colombia, 1993.

MALVAGNI, Atilio. Derecho Laboral de la Navegación. Editorial DEPALMA, Buenos Aires, 1949.

MALVAGNI, Atilio. Tratado de Derecho del Trabajo, Libro Octavo, Regímenes Especiales, Ediciones La Ley, Buenos Aires, 1965.

MANZOR VALENZUELA, Jorge. Estudio Comparativo de las Legislaciones del Trabajo de Chile y Cuba, Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1955.

- MONROY CABRA, Marco Gerardo. Introducción al Derecho Internacional Laboral, Ediciones Rosaristas, Colombia, 1977, p. 153
- MONTERO, F.J. The Maritime Sector of Panama. Maritime World Conference and Exposition, November, 1991
- NÁPOLI A., Rodolfo. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Segunda Edición, "La Ley, S.A., Editora e Impresora", Buenos Aires, 1971, p. 678.
- OSORIO Y FLORIT, Manuel. Leyes del Trabajo Comentadas, Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1961, p. 759.
- PALACIOS BERMÚDEZ DE CASTRO, Roberto. Diccionario de la Legislación del Trabajo. Antigua Librería Robredo de José Porrúa e Hijos, México, 1947, p.334
- PÉREZ BOTIJA, Eugenio. Curso de Derecho del Trabajo. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1950, 572 p.
- PICARDI DE ILLUECA. Gina. Legislación Panameña sobre Migración. Segunda edición, editora Sibauste, S.A., primer tomo, Panamá, 1995.
- RAY, José Domingo. Derecho de la Navegación. Tomo I, Abeledo Perrot, S.A., Buenos Aires, 1992.
- SYLVESTER, Hugo L. Diccionario Jurídico del Trabajo. Editorial Claridad, S.A., San José, Buenos Aires, 1960, 219 p.
- SOLARI TUDELA, Luis. Derecho Internacional Público. Ediciones Gutenberg, sexta edición, Lima, Perú, 1982.
- TORRES DE LEÓN, Vasco. Trabajo en el Mar y en las Vías Navegables. Colección Papeles Laborales, Legislación, Panamá, 1998.

VÁLTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo. Editorial Tecnos, Madrid, 1977.

VARGAS VELARDE, Oscar. Las Causas Justas de Despido, Editorial Vareem, cuarta edición, Panamá, 1991, 181 p.

(VARIOS AUTORES) Estudios de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. En homenaje al profesor Ernesto Krotoshin. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1968, 335 p.

(VARIOS AUTORES) Estudios sobre Derecho Individual del Trabajo. En homenaje al Profesor Mario L. Deveali. Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, República Argentina, 1979. p. 887.

(VARIOS AUTORES) Jornadas sobre Derecho de la Navegación Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1961.

REVISTAS

El Empleo en Mundo 1996/97. Las Políticas Nacionales en la era de la Mundialización. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Guide to Internacional Ship Registers and Ship Management Services, 1998.

IMO NEWS. The magazine of the International Maritime Organization, Numbers 2&3: 1997.

Inspección de las condiciones de trabajo a bordo de buques: directrices sobre procedimientos. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1990.

LEX, Revista del Colegio Nacional de Abogados de Panamá, enero-marzo de 1993

Lloyd's List. Shipmanagement, February, 1999

Normas del trabajo en los buques mercantes. Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo 77^a reunión, 1990, primera edición, 1990.

Convenios y Recomendaciones sobre el trabajo marítimo. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, segunda edición, 1988.

Trabajo, Revista de la O.I.T., No. 20, junio de 1997.

Trabajo, Revista de la O.I.T., No. 21, septiembre/ octubre de 1997.

Trabajo, Revista de la O.I.T. No. 23, febrero de 1998. Inspección de las Condiciones de Trabajo a bordo de buques; directrices sobre procedimientos. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, primera edición, 1990.

Revisión del Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920 (No. 9) Conferencia Internacional del Trabajo, 84^a Reunión (marítima), 1996, Informe III, primera edición, 1996.

Revisión del Convenio sobre salarios, hora de trabajo a bordo y dotación (revisado), 1958 (No. 109) y de la Recomendación sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación, 1958 (No. 109). Conferencia Internacional del Trabajo. 84^a reunión (marítima), 1996. Informe II, primera edición, 1996.

Revisión Parcial del Convenio sobre la Marina Mercante (normas mínimas), 1976 (No. 147). Conferencia Internacional del Trabajo, 84ª Reunión (marítima), 1996, Informe IV, primera edición, 1996.

Revisión sobre la Recomendación sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1926. (No. 28) Conferencia Internacional del Trabajo, 84ª Reunión (marítima), 1996, Informe I, primera edición, 1996.

Papeles laborales. Revista Panameña de Jurisprudencia y Doctrina Laboral, 1997, No. 1.

Papeles laborales. Revista Panameña de Jurisprudencia y Doctrina Laboral. 1997, No. 1.

Revista Juris, Tomo II, Jurisprudencia Constitucional, Laboral, Fiscal y Administrativa. Año 4, Volumen 5, Sistemas Jurídicos, S.A.

CÓDIGOS

Código de Comercio de Panamá, Litho Impresora de Panamá, S A , Panamá, febrero de 1985.

Código de Trabajo de la República de Panamá. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., cuarta edición, octubre de 1998.

Código Judicial de la República de Panamá. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., sexta edición, Panamá, marzo de 1994.

Constitución Política de la República de Panamá

Código de Trabajo de Filipinas.

LEYES, CONVENIOS Y ARTÍCULOS VARIOS

- Ley No. 4 del 15 de mayo de 1992 "Por la cual se aprueba el Convenio Internacional sobre normas de Formación, Titulación y Guardia para la gente de mar"
- Ley No. 38 del 4 de junio de 1995 "Por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982.
- Ley No. 1 del 2 de enero de 1998 "Por la cual se conceden al Órgano Ejecutivo, facultades extraordinarias, conforme lo dispone el numeral 16 del artículo 153 de la Constitución Política de la República.
- Ley 8 de 1982 "Por la cual se crean los Tribunales Laborales Marítimos y se dictan normas de procedimiento" Reformada por la ley 1 de 23 de mayo de 1986 editorial Alvarez, Panamá. 1986.
- Ley No. 2 del 17 de enero de 1980 "Por la cual se crea la Dirección General Consular y de Naves y se dictan otras disposiciones".
- Ley 8 de 12 de enero de 1925 "Por la cual se establece el procedimiento para la nacionalización y arqueo de naves y se dictan otras disposiciones".
- Ley No. 14 del 27 de mayo de 1980 "Por la cual se reglamenta la Inscripción Preliminar de Títulos de Propiedad e Hipoteca de Naves".
- Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998 "Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones".

Decreto Ley No. 8 del 26 de febrero de 1998 "Por el cual se crea reglamenta el Trabajo en el Mar y las Vías Navegables y se dictan otras disposiciones".

Anteproyecto de Ley "Por el cual se reglamenta el Trabajo en el Mar y las Vías Navegables y se dictan otras disposiciones", agosto de 1997.

Proyecto de Ley No. 4 "Por el cual se reglamenta el Trabajo en el Mar y las Vías Navegables y se dictan otras disposiciones", septiembre de 1993.

Resolución No. 603-04150 ALCN "Por medio de la cual de aprueba el Reglamento para la expedición de la documentación de los capitanes y oficiales de la Marina Mercante Nacional.

"Unificación del Sector Marítimo de Panamá" Proyecto PAN/97/011/01/99. Seminario de introducción a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Panamá, junio de 1997.

"Unificación del Sector Marítimo de Panamá" Asistencia Preparatoria, Proyecto PAN/97/001/01/99. Evaluación de la Marina Mercante, Recursos Humanos e Industrias Marítimas Auxiliares de la República de Panamá, Informe Final. Ministerio de la Presidencia, Comisión Marítima Nacional, agosto de 1997.

Memorias del "Primer Encuentro Marítimo Nacional", Panamá, julio de 1997.

Memorias del "Segundo Encuentro Marítimo Nacional". Comisión Marítima Nacional, agosto de 1997.

Una Política para el Futuro: "Visión de la Estrategia Marítima Nacional". Panamá, agosto de 1997.

Manual Marítimo de Panamá, Panama International Publications, S.A., 1997.

Manual Marítimo de Panamá, Panamá International Publications, S.A., 1995.

Comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 1992, 1993, 1994 y 1995. Oficina Internacional del Trabajo.

Compendio del Congreso Universal del Canal, septiembre de 1997.

Decreto Ley No.8 de 10 de febrero de 1998, "Por el cual se reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables y se dictan otras disposiciones.

Decreto ley No. 7 de 26 de febrero de 1998. "Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá.

Convenio de Formación. Resoluciones de la Conferencia de 1995. Organización Marítima Internacional, Londres, 1996. (Convenio de Formación, Titulación y guardia para la gente de mar, 1978, en forma enmendada en 1995.

LEYES Marítimas de la República de Panamá, preparado y revisado por Guillermo Márquez Amado, actualizado, septiembre de 1983, editado por José Perdomo Spinola, septiembre, 1983.

Compilación de la Legislación Marítima de la República de Panamá. Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, editora Sibauste, S.A., Panamá, 1998.

TESIS

ROSAS, MÉNDEZ, Katia. El Abanderamiento de Naves. Tesis. Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1993.

VALDÉS RAMOS, Cristela Yodalys. El Boletín Informativo como instrumento de Divulgación. Estudio de caso: "El Registro Abierto Panameño". Tesis. Universidad de Panamá, Facultad de Comunicación Social, 1997.

VEGA THOMAS, Gabriel. La Cancelación de la Matrícula de Naves en la Legislación Panameña. Tesis. Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1980.