

EMPLEO E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA: UN MODELO DE ABORDAJE

En esta Edición del *Boletín FAL* se aborda el tema del empleo y la infraestructura portuaria, tal como se desarrolla en el documento "Port Safety and Health Audit Manual" de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, ILO por sus siglas en inglés).

Para mayores antecedentes, sírvase contactar a Ricardo J. Sánchez: Ricardo.SANCHEZ@eclac.org.

1. EL DESAFÍO

El escenario actual de la industria portuaria podría caracterizarse por:

- un marco de crecimiento del transporte marítimo y de los tráficos portuarios, con la presencia de buques de mayor porte y el incremento de su frecuencia, y el poder emergente de las líneas navieras;
- en el que los ritmos de desarrollo de la capacidad logística y de la infraestructura no se adecuan a las demandas existentes y redundan en congestión portuaria y un riesgo creciente de posible colapso logístico.

El escenario descrito plantea a la planificación de la gestión de las empresas portuarias, y en particular a sus proyectos de adecuación en infraestructura, una serie de complejidades y riesgos a los que los puertos y sus autoridades deben resolver con visión estratégica.¹

Los puertos se han esforzado en mayor o menor medida, por responder a los requerimientos de sus mercados, y para ello han implementado cambios que —dejando de lado los factores institucionales que influyen en la efectividad y eficiencia de la modernización portuaria, pero que están fuera de su alcance directo— como mínimo se han orientado a modernizar su tecnología, operación y organización.

Los cambios introducidos por la industria en términos de desarrollo de infraestructura, actualización tecnológica y organizativa, han producido gran impacto en el empleo, y dadas las proyecciones, este impacto continuará. Esto se aplica tanto a las condiciones materiales de trabajo portuario, como a las demandas planteadas a empleados y empleadores respecto de sus responsabilidades y competencias.

Debe entenderse entonces que el factor humano, en todos sus niveles, se torna crítico en la industria portuaria, para alcanzar el grado de eficiencia y con la urgencia con que surge del escenario planteado.

El problema es sumamente amplio, pero como en toda situación laboral, se debe comenzar por resolver los aspectos que afectan los derechos básicos de los empleados y las mínimas condiciones para que la operación sea efectiva.

Es por ello que uno de los temas que ha recibido más aportes sobre el empleo portuario, es la protección de la seguridad y la salud de sus trabajadores, sujetos a importantes riesgos y presiones por el volumen de carga manejada (y la creciente proporción de materiales peligrosos en ella), a la vez que responsables del manejo de materiales y bienes de altísimo valor.

2. UN MODELO ÚTIL

Este artículo presenta las líneas fundamentales de trabajo que propone el "Port Safety and Health Audit Manual", preparado para International Labour Office (ILO) por el Capitán Hans-Juergen Roos en 2005.²

Este Manual es una herramienta práctica que puede ser utilizada por las autoridades reguladoras y portuarias, las gerencias de los puertos, los operadores y otras partes intervinientes en las operaciones portuarias en todo el mundo, en la evaluación del cumplimiento de los estándares de ILO, tanto como de sus propias políticas y normas nacionales, y en la elaboración de informes de auditoría completos y detallados y de los subsecuentes planes de acción propuestos para rectificar los problemas detectados.³

¹ "Reflexiones sobre las tendencias en puertos y transporte marítimo en el inicio del siglo XXI". Presentación de Ricardo J. Sánchez, Valparaíso, 2007. Ver documento completo en: http://www.eclac.org/dmi/noticias/noticias/5/28125/Ricardo_Sanchez.pdf.

² <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/papers/maritime/ports-safety-health-manual.pdf>.

³ Otro documento interesante es el siguiente: "Managing Labor Issues in Infrastructure Projects", elaborado por Environmental and Social Unit, Private Sector Department, Inter-American Development Bank, en 2006, que provee un apartado especialmente dedicado para el trabajo en los muelles.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT/ILO) ha provisto una serie de instrumentos que plantean los estándares que deben observar los gobiernos, empleadores y trabajadores para asegurar la seguridad y salud del personal que trabaja en el ambiente portuario, a través de sus Convenciones, Recomendaciones y Códigos de Práctica.

Además, ha producido los Manuales de Auditoría de 2001 y 2005, destinados a proveer un marco de gerenciamiento estratégico para el transporte y manipulación de cargas peligrosas (el primero, orientado a asistir al personal portuario a identificar las fortalezas y debilidades existentes en las regulaciones y políticas en el puerto, prácticas en la manipulación y transporte de cargas peligrosas, entrenamiento del personal y planes de respuesta frente a emergencias; y el segundo, objeto de este trabajo, desarrollado para GEF/UNDP/IMO Regional Programme on Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA) en Manila, Filipinas, para el proyecto "Strengthening Chemical Spill Prevention and Response Levels in Selected Ports in the East Asian Region".⁴

3. EL MANUAL DE AUDITORÍA DE SEGURIDAD Y SALUD PORTUARIA

El Manual de Auditoría de Seguridad y Salud Portuaria elaborado para ILO por Jans-Juergen Roos se estructura en dos partes:

- la primera presenta información sobre las normas aplicables de ILO (C152, R160, ambas de 1979 y el CoP de 2005), y recomendaciones y estándares de ISO (en particular se refiere a: Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems - ILO-OSH 2001; requerimientos de ISO 9001:2000 - Quality Management Systems; ISO 14001:1996 Environmental Management Systems, y especificaciones de OHSAS 18001:1999 - Occupational Health and Safety Management Systems), y
- la segunda, consta de la lista de tareas a realizar y ejemplos de preguntas a utilizar, para asegurarse de que los requerimientos planteados por las normas ILO, puedan auditarse apropiadamente.

Tal es el nivel de exhaustividad que posee este instrumento, que abarca indicaciones sugeridas para verificar el cumplimiento de las normas ILO, con sus acciones y preguntas a realizar, para la totalidad de los artículos de la C152 y de la R160; en cuanto al CoP, cubre los párrafos completos de sus Provisiones Generales, y de las secciones 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12, así como las provisiones generales correspondientes a la sección 3, y los requisitos básicos de la sección 4.

Además de proporcionar preguntas a efectuar y tareas a supervisar tema por tema, el Manual establece a quiénes interrogar u observar, e indica cuál es el método recomendado en cada caso.

Metodología de trabajo

En primer lugar, es importante señalar que Roos se preocupa por exponer un esquema de trabajo para administrar los sistemas de seguridad y salud ocupacional, que está tomado de las normas de calidad en general, y de "Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems" (ILO-OSH 2001), en particular.

Las áreas de este esquema de trabajo son: Política, Organización, Planeamiento e Implementación, Evaluación y Acción para la Mejora.

Política: encuadra los elementos de políticas y participación de los trabajadores de OSH; es la base del sistema y la que provee la dirección a seguir por la organización.

Organización: cubre los elementos de responsabilidad, competencia y entrenamiento, documentación y comunicación; asegura que la estructura es correcta y que se han asignado las responsabilidades que permiten asegurar el sistema.

Planeamiento e Implementación: comprende los elementos de revisión inicial, planificación del sistema, desarrollo e implementación, objetivos de OSH y prevención del peligro; muestra en qué punto se encuentra la organización respecto de OSH y permite establecer la base para la implementación de sus políticas.

Evaluación: contiene los elementos de monitoreo y medición del desempeño, investigación de lesiones, enfermedades y accidentes relacionados con el trabajo; muestra cómo funciona el sistema, identifica cualquier debilidad y permite remediarla; incluye un importante elemento de auditoría, que debe emprenderse en cada etapa, por personas independientes a la actividad.

Acción para la Mejora: incluye elementos de acción preventiva y correctiva y de mejora continua, que surgen de lo relevado en las auditorías; también enfatiza la necesidad del mejoramiento continuo mediante el desarrollo de políticas, sistemas y técnicas para prevenir y controlar accidentes, lesiones y enfermedades relativas al trabajo.

Para lograr el cumplimiento de las regulaciones y estándares nacionales respecto de la seguridad y salud de los trabajadores, es de la mayor importancia que los gobiernos, autoridades portuarias y compañías operadoras, evalúen y revisen periódicamente sus sistemas operativos y gerenciales, relativos a su seguridad y salud y a su habilidad para responder a incidentes. Tales revisiones son lo que Roos (2005) define como "Auditorías", y conforman el objetivo central de su Manual.

Distingue entre auditorías iniciales (las que permiten determinar si las reglas, regulaciones y estándares nacionales o los procedimientos administrativos y operativos escritos de las autoridades u operadores portuarios, cumplen con las reglas, regulaciones, estándares y recomendaciones internacionales), de evaluación (actividades sistemáticas y objetivas llevadas a cabo por personas independientes para evaluar el grado en que los requisitos legales o los procedimientos escritos son satisfechos) o de desempeño (examen sistemático e independiente de campo, para determinar si las actividades y sus resultados cumplen con los planes de acción previstos, y si estos se implementan efectivamente y se ajustan a lograr los objetivos definidos).

La estructura del Manual permite identificar rápidamente los temas a revisar, que están listados por norma ILO (en cada pregunta ejemplo el autor indica a qué artículo o párrafo de cada norma se vincula).

Las preguntas que propone son ejemplos, y no pretenden ser exhaustivas, por lo que deja libertad de criterio para profundizarlas o adecuarlas según sea necesario. También para facilitar la preparación de la auditoría, el listado de preguntas

⁴ PEMSEA ha publicado su "Port Safety audit Manual - Guidance for Auditors", al que Roos refiere como Volumen 1 del Manual.

ejemplo aparece asociado a los diferentes actores a entrevistar (autoridades, gerentes y supervisores, empleados, etc.).

El Manual provee un cuadro de referencias cruzadas entre las tres normas ILO en que se basa, tema por tema, para facilitar su localización en el articulado respectivo.

Factores laborales comprendidos

De la Convención C152, concerniente a la seguridad y salud ocupacionales en el trabajo en muelles, se puntualizan los factores que deben considerar las leyes nacionales o las regulaciones, en relación con el trabajo en muelles, ellos son:

- la provisión y mantenimiento de lugares de trabajo, equipamiento y métodos de trabajo seguros y sin riesgo para la salud;
- medios de acceso seguros a cualquier lugar de trabajo, la información, entrenamiento y supervisión necesarios para asegurar la protección de los trabajadores contra riesgos de accidente o de lesiones a la salud vinculados con su trabajo;
- el equipamiento y vestimenta de protección y toda aplicación de salvavidas razonablemente necesaria, donde la protección adecuada contra riesgos o accidentes o lesiones a la salud no puedan ser provistos por otros medios;
- las instalaciones convenientes y adecuadas para los primeros auxilios y el rescate, y
- el desarrollo y establecimiento de procedimientos apropiados para tratar cualquier situación de emergencia que pueda surgir.

Por otra parte, las medidas a tomar en concordancia con esta Convención deben cubrir:

- a) requerimientos generales relativos a la construcción, equipamiento y mantenimiento de las estructuras de los muelles y otros lugares en que el trabajo del muelle es llevado a cabo;
- b) prevención y protección contra fuego y explosiones;
- c) medios de acceso seguros a embarcaciones, almacenes, estacionamientos, equipamientos y mecanismos de elevación;
- d) transporte de trabajadores;
- e) apertura y cierre de escotillas, protección en barandillas y trabajo en bodegas;
- f) construcción, mantenimiento y uso de grúas/elevadores y otros equipos de manejo de carga;
- g) construcción, mantenimiento y uso de *staging*;
- h) uso de aparejos y otros equipos de elevación de las naves;
- i) prueba, examen, inspección y certificación, según corresponda, de equipos elevadores y sus partes;
- j) manipulación de distintos tipos de carga;
- k) apilamiento y almacenamiento de bienes;
- l) sustancias peligrosas y otros peligros en el ambiente de trabajo;
- m) equipamiento y vestimenta protectoras personales;
- n) instalaciones sanitarias y de higiene, y necesarias para el bienestar;
- o) supervisión médica;
- p) instalaciones para primeros auxilios y rescate;
- q) organizaciones vinculadas a la seguridad y salud;
- r) entrenamiento de los trabajadores;
- s) notificación e investigación de accidentes y enfermedades ocupacionales;
- t) otros.

La Recomendación R160, plantea una serie de medidas técnicas que complementan lo expuesto en la C152, y explicitan los estándares propuestos para el trabajo en muelles.

En el Código de Práctica (CoP) se exponen las provisiones relativas al manejo de la seguridad y salud, se incorporan provisiones especiales para personas discapacitadas, y se detallan las recomendaciones en relación con: infraestructura, planta y equipamiento del Puerto (vehículos; superficies; iluminación; precauciones contra fuego y rutas de escape; rutas de tráfico; áreas de manejo de carga; accesos a naves, edificios, estructuras y planta; equipamiento móvil; terminales a granel, de contenedores, de pasajeros, y ro-ro; ferrocarriles; equipamiento de protección); equipos de manejo y elevación de cargas; operaciones en muelles y abordaje; materiales peligrosos; salud; provisiones para emergencias; y medio ambiente.

Finalmente, el autor resume las características propias de cada norma de calidad, y presenta una serie de cuadros con sus correspondencias, a fin de no duplicar elementos comunes a la hora de su implementación. Es importante destacar que los sistemas de calidad requieren de la organización que defina e implemente procedimientos para asegurar la determinación y provisión oportunas de los recursos necesarios para el establecimiento y mantenimiento del sistema; estos recursos incluyen:

- la provisión y asignación de personal competente, calificado, experto y adecuadamente entrenado, que conozca los requerimientos del sistema y el rol que tiene en el mismo (recursos humanos);
- disponibilidad y accesibilidad del conocimiento y/o experiencia sobre procesos, productos y/o servicios y sobre datos provistos por proveedores y clientes (información);
- provisión de apropiados espacios de trabajo e instalaciones asociadas, equipamiento, hardware y software, conveniente mantenimiento y servicios de soporte (infraestructura); y
- adecuadas condiciones de salud y seguridad, métodos de trabajo, ética de trabajo y condiciones ambientales laborales (ambiente de trabajo).

Cómo utilizar la guía para la Auditoría

El Manual enumera las responsabilidades y roles de todas las partes involucradas, directa o indirectamente:

- autoridades competentes;
- empleadores portuarios;
- contratistas y proveedores de servicios laborales;
- oficiales de los barcos;
- gerentes;
- supervisores;
- trabajadores portuarios y autónomos (independientes);
- consultores en seguridad y salud ocupacional;
- otras personas en el trabajo;
- pasajeros y no trabajadores.

Los temas a verificar están relacionados con las responsabilidades propias de cada nivel y rol, y están enumerados uno por uno. Por ejemplo, según las Provisiones Generales del CoP, en su Sección 2, las autoridades competentes deben asegurar que los requisitos legales sobre seguridad y salud en los puertos sean cumplidos, deben definir los organismos responsables de su cumplimiento y promover la creación de cuerpos que lleven a cabo

actividades de prevención de accidentes y lesiones, incluyendo la provisión de información apropiada a quien corresponda.

Los mecanismos técnicos para efectuar la auditoría pueden ser:

- a) Búsqueda de evidencia:
 - legislación vigente, y toda otra norma, circular, etc.;
 - manuales de gerenciamiento o administración de los sistemas;
 - procedimientos;
 - circulares y noticias;
 - registros.
- b) Realizar preguntas específicas y concretas en relación con las responsabilidades previstas y los roles de cada actor:
 - ¿cuáles son las autoridades competentes en el país?
 - ¿qué tipo de instrucciones están disponibles respecto a la información sobre el uso y operación seguros de la planta y equipamiento?
 - ¿cuándo fue la última vez que recibió ud. instrucción sobre los peligros de la operación?

- ¿quién es su supervisor para las operaciones peligrosas?
- ¿cuál es el contenido curricular de los cursos que se le brindan?
- ¿cómo se garantiza el acceso seguro al barco?
- ¿quién garantiza que el equipamiento del barco tiene mantenimiento adecuado y está en condiciones óptimas para trabajar?
- otros.

4. REFLEXIONES FINALES

El desafío que se plantea para las empresas portuarias es importante. Es imprescindible poder dar los pasos necesarios para resolver estos mínimos requisitos operativos, y por ello rescatamos el Manual de Auditoría y Seguridad Portuaria como herramienta que facilite avanzar en esta tarea.

Sin embargo, la eficiencia solo podrá lograrse cuando, hecha esta tarea, las empresas portuarias puedan pensar y actuar en el sentido del desarrollo de las competencias de los empleados de todos sus niveles, de forma tal que puedan instrumentar el nivel de competitividad e iniciativa que se les requiere.

Normas mencionadas:

Convención ILO C152, Convenio sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979. Actualiza disposiciones sobre seguridad e higiene en general, protección contra accidentes y medio ambiente de trabajo (contaminación de aire, ruido y vibraciones).

Recomendación ILO R160, Recomendación sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979. Establece medidas técnicas específicas para el Convenio C152.

Código de Práctica ILO sobre Seguridad y salud en puertos, 2005. Provee recomendaciones prácticas para alcanzar los estándares de seguridad y salud requeridos para el trabajo portuario.