



Consejo de Administración

319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013

GB.319/INS/15/1

Sección Institucional

INS

Fecha: 22 de octubre de 2013

Original: inglés

DECIMOQUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informes de la Mesa del Consejo de Administración

Primer informe: Queja relativa al incumplimiento por Fiji del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 102.ª reunión (2013) de la Conferencia Internacional del Trabajo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

1. Por carta de fecha 20 de junio de 2013 dirigida al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, varios delegados trabajadores a la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013) presentaron una queja contra el Gobierno de Fiji en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por graves y repetidas violaciones del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). La carta fue firmada por nueve delegados titulares: Sra. Ged Kearney (Australia), Sra. Helen Kelly (Nueva Zelanda), Sr. Takaaki Sakurada (Japón), Sr. Mudhofir Mudhofir (Indonesia), Sr. Dong-Man Kim (República de Corea), Sra. Catherine Schlachter (Francia), Sr. Sam Gurney (Reino Unido), Sr. Miguel Morantes (Colombia), y Sr. Francis Atwoli (Kenya); así como por un consejero técnico y delegado suplente, Sr. Luc Cortebeek (Bélgica). El texto de la queja se adjunta en anexo.
2. Además, en la decimoctava sesión plenaria de la Conferencia, celebrada el 20 de junio de 2013¹, la Sra. Kearney formuló una declaración para presentar brevemente el contenido de la queja, de modo que el Gobierno de Fiji y todos los miembros de la reunión de la Conferencia tuvieran conocimiento de la misma.

¹ *Actas Provisionales* núm. 19 (Rev.), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra 2013, pág. 13.

3. En la 318.^a reunión del Consejo de Administración (junio de 2013), el Vicepresidente trabajador, Sr. Luc Cortebeeck, informó al Consejo de Administración sobre el contenido de la queja presentada en la reunión de la Conferencia y solicitó que se preparase la cuestión para su examen en la 319.^a reunión del Consejo de Administración en octubre de 2013.
4. El artículo 26 de la Constitución de la OIT prevé lo siguiente:
 1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.
 2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.
 3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.
 4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.
 5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 o 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado.
5. Fiji ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) el 17 de abril de 2002, por lo que dicho instrumento entró en vigor en ese país el 17 de abril de 2003. En la fecha de la presentación de la queja, diez de sus autores eran delegados de los trabajadores de sus respectivos países a la 102.^a reunión de la Conferencia. En consecuencia, tenían el derecho de presentar una queja en virtud del párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución si consideraban que Fiji no garantizaba de manera satisfactoria el cumplimiento efectivo de dicho convenio. Por tanto, se cumplen las condiciones para la admisibilidad de la queja estipuladas en el párrafo 1 del artículo 26 de la Constitución. Los autores de la queja pidieron que ésta se remitiese a una comisión de encuesta, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 26 de la Constitución. Corresponde al Consejo de Administración tomar una decisión respecto de esta solicitud.
6. En esta etapa del procedimiento no es posible debatir sobre el fondo de la queja. En efecto, una discusión en el Consejo de Administración sobre el fondo de la queja sería incompatible con el carácter judicial del procedimiento previsto en el artículo 26 y siguientes de la Constitución de la OIT hasta que el Consejo de Administración tenga ante sí los argumentos del gobierno contra el cual se formula la queja, junto con una evaluación objetiva de estos argumentos por parte de un órgano imparcial.
7. Cabe recordar que el Comité de Libertad Sindical ha examinado diferentes quejas presentadas por organizaciones de trabajadores en las que se alegan violaciones de la misma índole de los derechos sindicales en Fiji. (Está previsto además que el Comité examine este caso en su próxima reunión de octubre 2013 y, de ser así, figuraría en el documento GB.319/INS/10.) Valga recordar también que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones dirigió observaciones al Gobierno de Fiji en relación con el cumplimiento del convenio referido en la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT y que la Comisión de Aplicación de Normas de la

Conferencia examinó diversas cuestiones relacionadas con el cumplimiento, en la legislación y en la práctica, del Convenio núm. 87 en la reunión de junio de 2013 y presentó sus conclusiones sobre este caso en un párrafo especial.

8. El Consejo de Administración también ha venido examinando la situación sindical en Fiji en un punto aparte de su orden del día desde marzo de 2012 como seguimiento de la resolución sobre la situación sindical en Fiji adoptada en la decimoquinta Reunión Regional de Asia y el Pacífico en diciembre de 2011. Este punto se ha inscrito en el orden del día de la 319.^a reunión ² y la decisión que se adopte como resultado de las deliberaciones sobre el tema tendrá en cuenta la recomendación de la Mesa respecto de la queja presentada en virtud del artículo 26.
9. De conformidad con la práctica establecida, cuando se nombra una comisión de encuesta, los asuntos pertinentes sometidos ante los diversos órganos de control de la OIT se remiten a esta comisión.
10. Considerando que la queja es admisible de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT y sin entrar a examinar su contenido, los miembros de la Mesa han acordado remitir el asunto al Consejo de Administración.
11. ***La Mesa recomienda que el Consejo de Administración:***
 - a) ***pida al Director General que comunique la queja al Gobierno y le solicite que formule observaciones sobre la queja antes del 20 de enero de 2014, y***
 - b) ***aplaze la decisión de constituir una comisión de encuesta a la 320.^a reunión del Consejo de Administración (marzo de 2014).***

² Documento GB.319/INS/8.

Anexo

Sr. Guy Ryder
Director General
Oficina Internacional del Trabajo
4 Route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

20 de junio de 2013

Queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Fiji por incumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

Los abajo firmantes, delegados ante la 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2013), solicitamos que se constituya sin demora una comisión de encuesta con arreglo al artículo 26 de la Constitución de la OIT para que examine el grave incumplimiento por el Gobierno de Fiji del Convenio núm. 87, que ratificó en 2002.

Tan sólo en los últimos dos años, se ha condenado reiteradamente la situación grave y en deterioro de Fiji en el marco del sistema ordinario y especial de control de la OIT, en el Consejo de Administración, así como por parte del Director General. El mensaje coherente de la OIT y de los mandantes no podía ser más claro – Fiji va por mal camino y **debe** cambiar de rumbo inmediatamente. Sin embargo, en cada ocasión, el Gobierno ha respondido con la promulgación de decretos ejecutivos más represivos que no pueden ser revisados por ningún tribunal, con el acoso y el arresto de sindicalistas por el ejercicio de actividades sindicales legítimas e incluso con la agresión física.

En noviembre de 2012, el Consejo de Administración de la OIT adoptó una resolución tripartita que establece medidas específicas que el Gobierno de Fiji debe tomar, en particular: 1) aceptar una misión de contactos directos dotada del mandato anteriormente acordado con base en las conclusiones y recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical en relación con el caso núm. 2723, y 2) hallar soluciones adecuadas tanto en la legislación como en la práctica que se ajusten a los principios de la libertad sindical, en consuno con los interlocutores sociales.

En marzo de 2013, el Consejo de Administración de la OIT señaló la falta de cooperación manifestada por el Gobierno, expresó su profunda decepción por el hecho de que el Gobierno no hubiese puesto la legislación y la práctica en conformidad con los principios de la libertad sindical e instó de nuevo al Gobierno a que aceptase la misión de contactos directos. En la reunión de junio de 2013 de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, el Gobierno de Fiji todavía no había hecho ninguna de estas cosas.

No se ha llegado todavía a un acuerdo sobre el calendario y las condiciones de la misión de contactos, a pesar de las orientaciones claras proporcionadas por el Consejo de Administración y por la Comisión de Aplicación de Normas. De igual modo, no se han hecho progresos para garantizar la conformidad de la legislación y la práctica con el Convenio núm. 87. De hecho, las medidas adoptadas por el Gobierno desde noviembre, tanto en la legislación como en la práctica, entrañan importantes retrocesos, como es el caso de las enmiendas constitucionales que amenazan con socavar los derechos

fundamentales del trabajo, en particular la libertad sindical y de asociación. Los intentos de última hora, antes de la llegada a la reunión de la CIT, de convocar una subcomisión para examinar las leyes y los decretos no son en absoluto convincentes.

Situación actual en Fiji

Este año, la Comisión de Expertos (CEACR) volvió a manifestar su profunda preocupación por la situación e instó al Gobierno a que realizase progresos en las distintas cuestiones planteadas en el informe.

1. Derechos sindicales y libertades públicas

La CEACR expresó su profunda preocupación por los numerosos actos de agresión, acoso, intimidación y arresto de dirigentes y afiliados sindicales por haber ejercido su derecho a la libertad sindical.

En lo que respecta a los ataques y agresiones físicas contra sindicalistas, la CEACR recordó que «el derecho a la libertad y seguridad de la persona» constituye una de las primeras libertades esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales. Asimismo, urgió al Gobierno a que realizase de oficio y sin dilación una investigación independiente sobre los presuntos actos de agresión, acoso e intimidación contra el Sr. Felix-Anthony, el Sr. Mohammed Khalil, el Sr. Attar Singh, el Sr. Taniela Tabu y el Sr. Anand Singh y a que transmitiese información detallada sobre los resultados de esta investigación y las medidas adoptadas en consecuencia. *El Gobierno no ha adoptado ninguna medida al respecto.* Tampoco es cierto que no se hayan presentado quejas en relación con dichas agresiones, como afirmó el Gobierno a la CEACR. En julio de 2012 se denunciaron las agresiones ante la policía. El Gobierno no adoptó ninguna medida en relación con la denuncia.

En cuanto al arresto y la detención de sindicalistas, en concreto, del Sr. Felix Anthony, del Sr. Daniel Urai, y del Sr. Nitendra Goundar, la Comisión tomó nota de que, según la CSI, el Sr. Daniel Urai, presidente del FTUC, tiene dos causas pendientes ante los tribunales cuyos juicios aún no se han celebrado. Una de ellas está relacionada con la preparación de afiliados sindicales para la negociación colectiva y la otra con la supuesta incitación a la violencia política, al alentar el derrocamiento del Gobierno. Con respecto a la primera causa, que está pendiente de juicio desde hace casi un año, el Ministerio Público no ha podido presentar la información requerida, ni siquiera la identidad del querellante. La Comisión consideró que las autoridades no debían utilizar las actividades sindicales legítimas como pretexto para arrestar y detener de forma arbitraria o permitir que se incoen causas penales. En relación con los sindicalistas antes mencionados, la Comisión urgió al Gobierno a que adoptase las medidas necesarias para garantizar que todas las acusaciones formuladas contra ellos se retirasen inmediatamente. *Siguen pendientes estas causas contra los sindicalistas.*

2. Restricciones continuas a la libertad de reunión y de expresión

Muchas de las potestades que figuraban en el Reglamento de Emergencia Pública de 2009 (PER), ya derogado, se han incluido y ampliado en la enmienda de 2012 del decreto de orden público (POAD). En efecto, la Comisión tomó nota con *preocupación* de las disposiciones del POAD, en particular del artículo 8, 5), en virtud del cual se otorgan amplias facultades a las autoridades para denegar a las personas u organizaciones, incluidos los sindicatos, un permiso para reunirse. La Comisión consideró que esta disposición podría utilizarse para impedir la celebración de reuniones públicas a los sindicatos, sobre todo habida cuenta de los alegatos anteriores en cuanto a la utilización del PER para limitar sus derechos en este sentido. La Comisión pidió al Gobierno que examinase la posibilidad de derogar o enmendar el POAD a fin de garantizar el libre ejercicio del derecho de reunión. *El Gobierno no ha derogado ni enmendado la ley.*

Tomamos nota de que durante el proceso de revisión constitucional se suspendió la disposición de la ley que exige un permiso policial para la celebración de reuniones; también tomamos nota de que el proceso se ha prácticamente ultimado, y manifestamos nuestra preocupación por la inminente entrada en vigor del artículo 8 del POAD. Con arreglo a la legislación anterior, el PER, rara vez se concedían permisos para la celebración de reuniones sindicales. Manifestamos también nuestra profunda preocupación por otras disposiciones represivas del POAD que estaban y siguen estando en vigor.

3. Cuestiones legislativas

A continuación se exponen algunas de las cuestiones ya planteadas por la Comisión de Expertos.

Decreto relativo a las industrias nacionales esenciales: la Comisión volvió a tomar nota de las consecuencias devastadoras del decreto relativo a las industrias nacionales esenciales promulgado en 2011. La Comisión había instado al Gobierno a adoptar *sin demora*, las medidas necesarias para modificar las disposiciones del decreto relativo a las industrias nacionales esenciales, en plena consulta con los interlocutores sociales, a fin de ponerlo de conformidad con el Convenio. *El Gobierno no sólo no ha derogado ni modificado el decreto sino que, al parecer, está incluso considerando ampliar su alcance a los consejos y servicios de extinción de incendios. Existe el riesgo de que el decreto también se aplique al sector azucarero, si los trabajadores formulan reivindicaciones.* Son motivo de especial preocupación el artículo 6 (cancelación de todos los registros sindicales en vigor en industrias nacionales esenciales); los artículos 10 a 12 (un sindicato debe presentar una solicitud al Primer Ministro para ser elegido como representante de la unidad de negociación; el Primer Ministro decidirá la composición y las facultades de la unidad de negociación con fines de elecciones; el secretario del Registro habrá de dirigir y supervisar las elecciones en la unidad de negociación); el artículo 14 (requisito de un 50 por ciento más uno de los trabajadores para que el sindicato pueda ser registrado como representante de una unidad de negociación); el artículo 7 (para ser elegido dirigente de un sindicato se deberá pertenecer a la empresa pertinente); el artículo 27 (prevé importantes restricciones al derecho de huelga); el artículo 26 (falta de recursos judiciales en materia de conflictos de derecho; arbitraje obligatorio por el Gobierno de los conflictos que vayan más allá de un cierto umbral financiero), y el artículo 24, 4) (prohibición de la deducción automática de las cuotas sindicales de los trabajadores en las industrias nacionales esenciales).

Sector público: el sector público sigue estando muy afectado por una serie de decretos ejecutivos que han limitado o suprimido muchos de los derechos fundamentales de los trabajadores. La información en sentido contrario que el Gobierno de Fiji facilitó a la Comisión de Expertos es errónea. Los sindicatos de servicios públicos no pueden ejercer plenamente sus derechos fundamentales, en particular el derecho de libertad sindical.

Promulgación de la Ley de Relaciones de Empleo de 2007 (ERP): la Comisión ha formulado durante años comentarios sobre la necesidad de modificar las siguientes disposiciones de la ERP a fin de ponerlas de conformidad con el Convenio. *El Gobierno no lo ha hecho.*

El subcomité del ERAB se reunió el 13 de agosto de 2012 para discutir sobre la revisión de la legislación laboral a fin de ponerla en conformidad con los convenios internacionales, pero no se obtuvo ningún resultado de la reunión. No tuvo lugar ninguna otra reunión hasta justo antes de la presente reunión de la Conferencia, lo que revela claramente la intención del Gobierno de poder alegar que está comprometido con el diálogo social.

4. Nuevas cuestiones que son motivo de preocupación

Decreto relativo a los partidos políticos de Fiji: en 2013, el Gobierno trató de excluir por decreto a los sindicatos del proceso político. En enero, el Gobierno promulgó el

decreto relativo a los partidos políticos de Fiji, en virtud del cual, se prohíbe a las personas que ejerzan cargos públicos solicitar ingresar en un partido político, afiliarse a él u ocupar un cargo en un partido. En virtud del artículo 14.2, d), por «persona que ejerza un cargo público» se entiende toda persona que haya sido elegida o nombrada para dirigir un sindicato, federación, congreso, consejo o toda persona afiliada a un sindicato. Una enmienda posterior a este decreto amplió la gama de sindicalistas que quedan excluidos del proceso político. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14.1, c), un dirigente sindical no puede ni siquiera expresar su apoyo a un partido político. Si un sindicalista solicita ingresar en un partido, se afilia a él o accede a un cargo en un partido, se considerará que, en virtud del artículo 14.5, ha dimitido del cargo que desempeñaba en el sindicato. Toda persona que incumpla el presente decreto puede ser condenado a pagar una multa de 50 000 dólares de los Estados Unidos, a cinco años de prisión o a ambas penas. El decreto prevé también que el Gobierno confiscará los haberes de los partidos políticos existentes que no logren volver a registrarse conforme a los nuevos requisitos engorrosos del decreto.

Nueva Constitución propuesta: tras haber recibido un proyecto de Constitución de una comisión constitucional independiente, que se basó en un proceso muy participativo — con más de 7 000 contribuciones públicas, incluidas las de los sindicatos de Fiji —, el Gobierno confiscó copias del proyecto de la comisión en diciembre de 2012 y anunció que redactaría otro proyecto en su lugar. El 20 de marzo, el Primer Ministro promulgó unilateralmente un nuevo proyecto de Constitución, que es sustancialmente inferior al proyecto presentado por la comisión, en particular en cuanto a su conformidad con los principios del derecho internacional. El Gobierno decidió también prescindir totalmente de la Asamblea Constituyente, que estaba encargada de examinar, modificar y adoptar la Constitución. Esto dejaba un breve plazo, del 20 de marzo al 30 de abril, para que la población presentase comentarios sobre el nuevo proyecto largo y complejo del Gobierno.

Hay mucho de qué preocuparse con la nueva Constitución. Por ejemplo, los artículos 19 y 20, aunque en principio prevén el derecho de sindicación, de afiliación a un sindicato, de negociación colectiva y de huelga de todas las personas, contienen excepciones tan amplias que se podrían invocar para limitar gravemente dichos derechos fundamentales del trabajo y de hecho justificar los decretos perjudiciales en vigor que ya ha criticado la OIT. Por ejemplo, el derecho de sindicación y de negociación colectiva puede verse limitado por las siguientes razones: a) en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la moralidad pública, la salud pública o el buen desarrollo de las elecciones; b) a los efectos de proteger los derechos y las libertades de las demás personas; c) a los efectos de imponer restricciones razonables a los titulares de puestos públicos y miembros de una fuerza disciplinada a fin de asegurar su servicio imparcial; d) a los efectos de regular el registro de los sindicatos, o de cualquier federación, congreso, consejo o afiliación de organizaciones sindicales, o de cualquier federación, congreso, consejo o afiliación de organizaciones de empleadores; e) a los efectos de regular los procesos de negociación colectiva, prever mecanismos para la solución de conflictos y reclamaciones sobre cuestiones laborales, y reglamentar las huelgas y los cierres patronales o, f) a los efectos de reglamentar los servicios e industrias esenciales, en el interés general de la economía y de los ciudadanos de Fiji. Estos principios expuestos a grandes rasgos pueden verse socavados, y sin duda lo serán, mediante la invocación de estas excepciones. Cabe señalar que el proyecto de Constitución de la comisión no contenía ninguna de estas vastas excepciones.

El contenido del decreto relativo a los partidos políticos también se ha incorporado a la Constitución.

Hemos de señalar que la CEACR había acogido favorablemente la noticia de que se propiciaría un proceso incluyente para elaborar una nueva Constitución para Fiji y había albergado la esperanza de que la nueva Constitución recogería los ocho convenios fundamentales del trabajo de la OIT. En nuestra opinión, el Gobierno no ha cumplido estas expectativas e instamos a los miembros de la Comisión de Encuesta a que revisen la

Constitución, que estamos convencidos no respeta los principios consagrados en los convenios fundamentales, y en particular el Convenio núm. 87.

* * *

Teniendo en cuenta, *entre otras*, las cuestiones planteadas *supra*, presentamos una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT y solicitamos al Consejo de Administración que constituya una Comisión de Encuesta para que examine el incumplimiento del Convenio núm. 87, tanto en la legislación como en la práctica. Los querellantes se reservan el derecho de presentar información adicional en tiempo oportuno.

(Firmado) Ged Kearney, Australia

Helen Kelly, Nueva Zelandia

Takaaki Sakurada, Japón

Mudhofir, Indonesia

Dong-Man Kim, República de Corea

Catherine Schlachter, Francia

Sam Gurney, Reino Unido

Luc Cortebeeck, Bélgica

Miguel Morantes, Colombia

Francis Atwoli, Kenya