

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 22 de mayo de 2023

Los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales tienen la posibilidad, si así lo desean, de proporcionar información por escrito a la Comisión.

► Información sobre la aplicación de los convenios ratificados proporcionada por los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales

Filipinas (ratificación: 1953)

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

El Gobierno ha facilitado la siguiente información por escrito, así como copias de la Orden Ejecutiva núm. 23; la estructura organizativa y la identificación provisional de las personas de contacto y las oficinas de cada uno de los organismos implicados; y el marco para el proyecto en marcha de la hoja de ruta.

Este informe, presentado por el Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) en nombre del Gobierno, se refiere al informe de la misión tripartita de alto nivel que visitó Filipinas del 23 al 26 de enero de 2023 para investigar las alegaciones e informes derivados de la aplicación del Convenio.

En gran medida, el informe de la misión tripartita reitera las conclusiones y recomendaciones de anteriores informes de los mecanismos de control de la OIT, en particular de la Comisión de la Conferencia, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos, así como las premisas sobre las que el Consejo de Administración de la OIT y la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) crearon la misión tripartita. Las cuestiones planteadas se remontan a las indagadas durante la primera misión de alto nivel de la OIT a Filipinas en 2009, la misión de contactos directos de 2017 y la reunión virtual tripartita de alto nivel de 2021.

El informe de la misión tripartita de alto nivel expresa su preocupación por la lentitud que se ha percibido en la aplicación por parte del Gobierno de las anteriores recomendaciones de la OIT. Parece confiar mucho en las opiniones expresadas en un informe presentado a la misión tripartita por un grupo de sindicatos.

Incluso antes de que se efectuara la visita de la misión tripartita, el Gobierno ha tomado varias medidas en respuesta a las cuestiones pendientes, en algunos casos actuando en

colaboración con los interlocutores sociales. Estas acciones se basan en informes y misiones anteriores de la OIT y han sido comunicadas previamente a la OIT y a sus órganos de control.

Para que quede constancia, el Gobierno reitera algunas de estas acciones principales: i) creación de mecanismos nacionales y regionales en lo relativo al cumplimiento de los Convenios núms. 87 y 98; ii) la publicación de directrices operativas de los órganos tripartitos de supervisión; iii) la designación de personas de contacto para facilitar la presentación de informes y la intervención inmediata en casos de violaciones; iv) la adopción de dos directrices que rigen la conducta de las partes interesadas en relación con el ejercicio de los derechos de los trabajadores y las actividades concertadas; v) la legislación de leyes que fortalecen la resolución alternativa de conflictos e institucionalizan aún más el tripartismo; vi) la inclusión del Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) como observador en el Comité Interinstitucional creado en virtud de la Orden Administrativa núm. 135 [2012]; y vii) el diálogo con el Tribunal Supremo que dio lugar a la emisión del Asunto Administrativo núm. 21-06-08-SC, que puso fin a la supuesta emisión «al por mayor» de órdenes de búsqueda y captura transfronterizas que condujeron a la mayoría de los incidentes denunciados de detención de sindicalistas. Tras el intercambio virtual tripartito de alto nivel de septiembre de 2021 y antes de la reunión tripartita de alto nivel de enero de 2023, el Gobierno: i) ha iniciado consultas con representantes de los trabajadores y de los empleadores sobre el desarrollo de una hoja de ruta y un plan de acción tripartitos con plazos determinados; ii) ha iniciado la revisión de las dos directrices que rigen la conducta de las partes interesadas en relación con el ejercicio de los derechos de los trabajadores y las actividades concertadas; y iii) ha llevado a cabo actividades de capacitación para los órganos regionales de control tripartito (RTMB) y los organismos asociados.

El Gobierno considera que el informe de la misión tripartita de alto nivel debería haber prestado la debida atención a estas medidas para que el contexto fuera más completo y objetivo a la hora de apreciar los esfuerzos encaminados a aplicar las recomendaciones. Ello habría permitido a la misión tripartita apreciar mejor la importancia de las opiniones expresadas por el Gobierno durante la sesión informativa del 26 de enero de 2023, en el sentido de que la resolución y el cierre de las cuestiones planteadas requieren compromisos no sólo por parte del Gobierno, sino también de los interlocutores sociales. Sea como fuere, el Gobierno acoge con satisfacción el informe. En el marco de la Constitución y el ordenamiento jurídico filipino, y como país soberano y miembro igualitario de la comunidad de naciones, ha considerado seriamente todas las recomendaciones con miras a utilizarlas como orientación constructiva para garantizar el progreso continuo del país en la promoción de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva como instrumentos de justicia social.

Medidas adoptadas en relación con las recomendaciones de la misión tripartita de alto nivel

El informe de la misión tripartita contiene seis recomendaciones:

- i) mayor coordinación y coherencia entre los distintos órganos gubernamentales para protegerse mejor contra las amenazas graves contra la libertad de asociación;
- ii) el compromiso con los interlocutores sociales para avanzar realmente en las preocupaciones planteadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas a fin de evitar futuras violaciones de la libertad de asociación, incluso ultimando antes de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2023 una hoja de ruta sobre el camino a seguir para abordar las preocupaciones que se hubieran planteado, con los plazos ya acordados;
- iii) establecimiento de un único órgano con mandato presidencial para identificar y abordar de forma exhaustiva todos los casos pendientes sobre presuntas ejecuciones

extrajudiciales y secuestros relacionados con el trabajo, haciendo hincapié de forma prioritaria en la investigación penal y el rápido enjuiciamiento y rendición de cuentas de los culpables;

- iv) creación de un órgano no judicial especializado, eminente e independiente, encargado de examinar los casos remitidos por la comisión presidencial con el fin de recibir y documentar testimonios y formular propuestas de indemnización;
- v) el refuerzo del papel del Consejo Nacional Tripartito para la Paz Laboral-Mecanismo de Control (NTIPC-MB) y la incorporación de las mejoras recomendadas por el órgano presidencial para identificar y garantizar medidas de protección rápidas y eficaces en relación con las amenazas inminentes y/o emergentes a la vida, la seguridad o la protección de los sindicalistas;
- vi) la plena aplicación de todas las recomendaciones anteriores.

Sobre el fortalecimiento de la coordinación y la coherencia entre los distintos órganos gubernamentales y el establecimiento de un órgano con mandato presidencial

Como en toda estructura de gobierno moderna, la administración y aplicación de las leyes y la investigación y enjuiciamiento de los casos en Filipinas, se asigna a diversos organismos ejecutivos con mandatos jurídicos específicos. Para que la estructura funcione, es indispensable una coordinación eficiente y eficaz entre estos organismos. Para garantizar dicha coordinación en el sistema presidencial de Gobierno del país, todos los organismos ejecutivos están sometidos al control y la supervisión del Presidente de la República.

Reconociendo los mandatos de los organismos pertinentes implicados, el Gobierno ha actuado con rapidez y decisión en relación con la recomendación de reforzar la coordinación interinstitucional y crear un organismo impulsado por el Presidente que supervise la situación de los casos derivados del ejercicio de la libertad de asociación. El 30 de abril de 2023, el Presidente firmó la Orden Ejecutiva núm. 23 por la que se constituía un Comité Interinstitucional (EO 23-IAC), cuya copia figura en el anexo A, que tiene por fin reforzar la coordinación, elaborar una hoja de ruta, supervisar las medidas adoptadas y agilizar la investigación, el enjuiciamiento y la resolución de casos relacionados con vulneraciones del derecho a la libertad de asociación y el derecho a la sindicación. Sus características más destacadas son:

- El EO 23-IAC está presidida por el Secretario Ejecutivo, con el DOLE en calidad de Vicepresidente, y los siguientes miembros: Departamentos de Justicia (DOJ), Interior y Administración Local (DILG), Defensa Nacional (DND), Comercio e Industria (DTI), Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y Policía Nacional de Filipinas (PNP). La Comisión de la Función Pública (CSC) y la Comisión de Derechos Humanos (CHR) podrán ser invitadas siempre que sea necesario.
- El EO 23-IAC tiene la misión de: i) consolidar y evaluar los informes de los organismos implicados y presentar al Presidente un informe exhaustivo sobre sus conclusiones y recomendaciones; ii) elaborar una hoja de ruta coherente con las recomendaciones de la misión tripartita de alto nivel, y iii) supervisar los avances en la aplicación de los planes de acción y la estrecha coordinación entre los organismos implicados.
- Los organismos miembros deben presentar al EO 23-IAC i) un inventario de casos e incidentes dentro de su jurisdicción en los que estén implicados sindicalistas cuyos derechos a la libertad sindical, a organizarse y a negociar colectivamente hayan sido presuntamente violados; ii) un inventario de programas comunitarios que afecten a sindicatos, empleadores

y trabajadores; iii) un inventario de casos relacionados con la libertad sindical en los que esté implicado el personal del organismo y agentes estatales derivados del ejercicio de sus funciones oficiales; iv) medidas que se están adoptando o propuestas para reforzar los programas de las agencias con el fin de abordar las cuestiones pendientes y promover y proteger la libertad sindical, y v) un programa integral de educación y desarrollo de capacidades y un plan de comunicación para promover la comprensión común en y entre los organismos de los principios, políticas, leyes y reglamentos sobre libertad sindical.

Directamente dependiente del Gabinete del Presidente, todas las funciones sustantivas del EO 23-IAC están relacionadas con el desempeño de competencias gubernamentales conferidas a organismos específicos que no pueden compartirse con organizaciones no gubernamentales ni delegarse en ellas. Utilizando las estructuras, la experiencia y los recursos existentes, el EO 23-IAC es inmediatamente operativa. Convocó su primera reunión organizativa el 22 de mayo de 2023, en la que se acordó dar prioridad al inventario de casos pendientes y a la facilitación de su tramitación, así como a la adopción de una hoja de ruta coherente con las recomendaciones del informe de la misión tripartita de alto nivel. También acordó su estructura y disposiciones de trabajo, incluida la creación de una secretaría y la adopción de formularios para la presentación de informes.

Con la creación del EO 23-IAC, el Gobierno dispone ahora de un mecanismo funcional para abordar todas las cuestiones planteadas y llevar a cabo las recomendaciones pertinentes del informe de la citada misión tripartita.

Sobre el desarrollo de la hoja de ruta tripartita

El principal objetivo de la hoja de ruta es crear o proporcionar un entorno propicio para el ejercicio libre y responsable de la libertad de asociación y el derecho de sindicación. En su redacción actual, la hoja de ruta se estructura en torno a las cuatro áreas de acción identificadas en la Conferencia de 2019, a saber:

- prevención de la violencia en relación con el ejercicio de actividades legítimas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores;
- investigación inmediata y efectiva de las denuncias de violencia contra miembros de organizaciones de trabajadores;
- hacer operativos los órganos de control, en particular, dotándolos de recursos adecuados;
- garantizar que todos los trabajadores puedan formar sindicatos y afiliarse a los de su elección.

Antes de la misión de alto nivel, el DOLE convocó tres reuniones tripartitas y dos bilaterales con los sectores laboral y patronal a nivel nacional. En febrero de 2023, después de la misión tripartita, el DOLE implicó principalmente al Foro de Líderes en el desarrollo de la hoja de ruta. Con el apoyo de la OIT de Manila, el DOLE también llevó a cabo tres consultas a nivel de zona en Luzón, Visayas y Mindanao, en las que participaron los Consejos Tripartitos Regionales de Paz Industrial (RTIPC) y los RTMB. El 20 de abril de 2023, el Foro de Líderes acordó crear un grupo de trabajo técnico (GTT) que tratará de incorporar más aportaciones específicas de los interlocutores sociales a la hoja de ruta en evolución.

Mientras tanto, en el marco de la Orden Ejecutiva núm. 23, el Gobierno está procediendo a poner en marcha actividades que acabarán formando parte de la hoja de ruta, en particular las siguientes:

- finalización del inventario de casos y programas de agencias relacionados con la libertad sindical;
- institucionalización de los acuerdos de intercambio de información;
- puesta en funcionamiento del Memorando de Acuerdo entre el DOLE, el DTI y la Autoridad de la Zonas Económica de Filipinas (PEZA), firmado el 30 de abril de 2023, para allanar el camino a la creación de comités tripartitos en las zonas económicas especiales;
- finalización de la revisión de las directrices conjuntas del DOLE, el DILG, el DND, el DOJ y la PNP, y de las directrices conjuntas del DOLE, la PEZA y la PNP sobre las condiciones de compromiso entre el personal uniformado y los trabajadores que participan en actividades sindicales, como huelgas;
- adopción de una mecánica de aplicación sobre el requisito de autorización del DOLE antes de que los fiscales del DOJ puedan incoar causas por actos derivados del ejercicio de los derechos sindicales;
- creación de contrapartes regionales de la EO 23-IAC;
- realización de cursos de formación parajudicial y afines y otro tipo de asistencia para sindicalistas y trabajadores, especialmente sobre recursos judiciales, preparación de casos y recopilación de pruebas;
- realización de sesiones de intercambio entre el personal civil y uniformado, a escala nacional y regional, para promover un entendimiento común sobre la libertad de asociación;
- incorporación de la hoja de ruta al Plan de Trabajo y Empleo 2023-2028 que el DOLE pretende lanzar en julio de 2023.

Sobre otros asuntos derivados de las recomendaciones

En cuanto al establecimiento de un órgano no judicial especializado, eminente e independiente para revisar los casos, el Gobierno ha considerado seriamente esta recomendación. Pero con la promulgación de la Orden Ejecutiva núm. 23 y la existencia de organismos que ya tienen el mandato de desempeñar las mismas funciones, un órgano de este tipo puede resultar simplemente innecesario.

En cuanto a la creación de un fondo de compensación para las víctimas, ya existe una junta de reclamaciones dependiente del DOJ para las víctimas que hayan sido objeto de encarcelamiento o detención injustos. Se creó en virtud de la Ley de la República núm. 7309, promulgada en 1992. Además, los recursos y reclamaciones de indemnización en los casos en que se haya probado violaciones de los derechos humanos son competencia de la Comisión de Derechos Humanos.