



Nuevo punto del orden del día

Examen de nuevas medidas que la OIT podría adoptar de conformidad con su Constitución a fin de: i) asegurar de manera eficaz que Myanmar cumpla las recomendaciones de la Comisión de Encuesta; ii) velar por que no se tomen medidas contra quienes presenten quejas ni contra sus representantes

I. Antecedentes del presente informe

1. En su 295.^a reunión (marzo de 2006), el Consejo de Administración decidió inscribir el siguiente punto en el orden del día de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo: *Examen de nuevas medidas que la OIT podría adoptar de conformidad con su Constitución a fin de: i) asegurar de manera eficaz que Myanmar cumpla las recomendaciones de la Comisión de Encuesta; ii) velar por que no se tomen medidas contra quienes presenten quejas ni contra sus representantes.*
2. Con tal fin, el Consejo de Administración dio instrucciones a la Oficina para que preparara un análisis de todas las opciones pertinentes que la Conferencia Internacional del Trabajo podría considerar para asegurar el cumplimiento del Convenio o para deducir, del modo que considere apropiado, las consecuencias de la situación. En el transcurso de los debates celebrados en el Consejo de Administración, se formularon diversas propuestas concretas respecto de posibles medidas. Quedó entendido que la Oficina las tomaría en consideración al preparar su análisis de las opciones ¹.
3. Antes de presentar este análisis, es necesario recordar brevemente los antecedentes y la evolución de este caso.

¹ El texto de las conclusiones adoptadas por el Consejo de Administración se reproduce en el anexo I.

II. Reseña y evolución del caso ²

4. Tras una queja presentada en junio de 1996 en virtud del artículo 26 de la Constitución, en 1997 se estableció una Comisión de Encuesta a los fines de examinar el cumplimiento del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), por parte del Gobierno de Myanmar. Las autoridades no permitieron que la Comisión de Encuesta visitara Myanmar, por lo que la Comisión tuvo que tomar declaración, en países vecinos, a refugiados y otras personas que habían abandonado recientemente Myanmar. En su informe publicado en julio de 1998, la Comisión de Encuesta señaló que el Convenio se había violado tanto en la legislación como en la práctica de un modo extendido y sistemático. La Comisión de Encuesta formuló entonces las siguientes recomendaciones:

En vista del incumplimiento notorio y persistente del Convenio por parte del Gobierno, la Comisión insta al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para garantizar:

- a) que los textos legislativos pertinentes, en especial la Ley de Aldeas y la Ley de Ciudades, sean puestos en conformidad con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), como ya lo ha solicitado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y ya ha sido prometido por el Gobierno durante los últimos 30 años, y nuevamente anunciado en las observaciones del Gobierno relativas a la queja. Esta medida debería tomarse sin más demora y cumplirse completamente a más tardar el 1.º de mayo de 1999;
- b) que en la práctica, las autoridades y en particular los militares no impongan más trabajo forzoso u obligatorio. Esto es de fundamental importancia dado que las facultades de imponer trabajo forzoso u obligatorio aparentemente se dan por supuestas, sin necesidad de referencia alguna a la Ley de Aldeas o a la Ley de Ciudades. Por consiguiente, además de modificar la legislación, es necesario tomar inmediatamente medidas concretas para todos y cada uno de los diferentes casos de trabajo forzoso examinados en los capítulos 12 y 13 [del informe de la Comisión de Encuesta] para poner término a la práctica actual. Esto no debe hacerse mediante directivas secretas contrarias al Estado de derecho y que han demostrado ser ineficaces, sino mediante leyes del Poder Ejecutivo de conocimiento público, promulgadas y comunicadas a toda la jerarquía militar y a toda la población. Además, esas medidas no deben limitarse a la cuestión de la remuneración, sino que deben garantizar que nadie sea obligado a trabajar contra su voluntad. No obstante, es necesario prever un presupuesto apropiado a fin de contratar mano de obra libre para obras públicas que actualmente son realizadas por mano de obra forzosa no remunerada;
- c) que las sanciones que puedan imponerse en virtud del artículo 374 del Código Penal por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio sean estrictamente aplicadas en conformidad con el artículo 25 del Convenio. Ello requiere la cabal investigación y el procesamiento así como el castigo adecuado de los culpables. Como lo destacó en 1994, el Comité del Consejo de Administración nombrado para examinar la reclamación presentada por la CIOSL en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en la que se alega el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la acusación penal de aquellas personas que recurren a medidas coercitivas resulta tanto más importante cuanto que, en todas sus declaraciones ante la Comisión, el Gobierno ha tendido a confundir el trabajo forzoso y el trabajo voluntario, y esto muy probablemente ocurra en la realidad del reclutamiento realizado por funcionarios locales o militares. No dejará de darse por supuesta la facultad de imponer trabajo forzoso a menos que aquellas personas que la ejercen tengan que responder por una acusación criminal.

² Véanse también el documento GB.291/5/2 (noviembre de 2004) y Conferencia Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, *Actas Provisionales* núm. 22, Tercera Parte.

5. En respuesta a esta queja, el Gobierno se limitó fundamentalmente a promulgar una orden (orden núm. 1/99 de mayo de 1999) en la que se daban instrucciones para suspender temporalmente los poderes que permiten obligar a la población a realizar trabajos y servicios en virtud de la Ley de Aldeas y de la Ley de Ciudades. Sin embargo, la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia estimaron que ésta sólo era una medida parcial que no tenía efectos concretos en la práctica del trabajo forzoso³. En vista de que el Gobierno no había tomado las medidas necesarias para poner en práctica las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en su 87.^a reunión (junio de 1999) una resolución sobre el uso extendido del trabajo forzoso en Myanmar, en la que decidió:

- a) que la actitud y el comportamiento del Gobierno de Myanmar son totalmente incompatibles con las condiciones y principios inherentes a la calidad de Miembro de la Organización;
- b) que el Gobierno de Myanmar debería dejar de beneficiarse de cualquier tipo de asistencia o cooperación técnica de la OIT, salvo la que tenga como finalidad la asistencia directa para poner en práctica inmediatamente las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, hasta que haya puesto en práctica dichas recomendaciones, y
- c) que el Gobierno de Myanmar no debería recibir en adelante invitaciones para asistir a reuniones, coloquios y seminarios organizados por la OIT, excepto aquellas reuniones que tengan como único fin conseguir el cumplimiento total e inmediato de dichas recomendaciones, hasta que haya puesto en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

6. Posteriormente, en su 88.^a reunión (junio de 2000), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución en virtud del artículo 33 de la Constitución, relativa a las medidas recomendadas para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta por parte del Gobierno de Myanmar. En dicha resolución la CIT aprobó las siguientes medidas, que entraron en vigor el 30 de noviembre de 2000:

- a) decidir que la cuestión de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar se trate en una sesión de la Comisión de Aplicación de Normas, especialmente dedicada a tal efecto, en las futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, mientras no se haya demostrado que este Miembro cumple sus obligaciones;
- b) recomendar al conjunto de los mandantes de la Organización, gobiernos, empleadores y trabajadores que: i) habida cuenta de las conclusiones de la Comisión de Encuesta, examinen las relaciones que puedan mantener con el Estado Miembro en cuestión y adopten medidas adecuadas con el fin de asegurarse de que dicho Miembro no pueda valerse de esas relaciones para perpetuar o desarrollar el sistema de trabajo forzoso u obligatorio a que hace referencia la Comisión de Encuesta y de contribuir en la medida de lo posible a la aplicación de sus recomendaciones; ii) faciliten al Consejo de Administración informes apropiados y a intervalos oportunos;
- c) en lo que respecta a las organizaciones internacionales, invitar al Director General a que: i) informe a las organizaciones internacionales a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 12 de la Constitución sobre el incumplimiento del Miembro, y ii) solicite a las instancias competentes de estas organizaciones que examinen en el marco de su mandato y a la luz de las conclusiones de la Comisión de Encuesta toda cooperación que eventualmente mantengan con el Miembro en cuestión y, dado el caso, pongan fin lo

³ Véanse «Informe de la Comisión de Aplicación de Normas», Primera Parte, Informe general, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión (Ginebra, 1999); *Actas Provisionales* núm. 23, párrafo 195, e Informe III (Parte 1A), *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión (Ginebra, 2000), páginas 115 y siguientes.

más rápidamente posible a toda actividad que pueda redundar en forma directa o indirecta en la consolidación del trabajo forzoso u obligatorio;

- d)* en lo que se refiere más concretamente a la Organización de las Naciones Unidas, invitar al Director General a solicitar la inscripción de un punto en el orden del día de la reunión de julio de 2001 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) relativo al incumplimiento por parte de Myanmar de las recomendaciones que figuran en el informe de la Comisión de Encuesta con miras a la adopción de recomendaciones dirigidas por el ECOSOC, por la Asamblea General, o por ambos, a los gobiernos y a los demás organismos especializados, con demandas análogas a las propuestas en los apartados *b)* y *c)* anteriores;
- e)* invitar al Director General a presentar un informe al Consejo de Administración, de forma adecuada y a intervalos oportunos, sobre los resultados de las acciones expuestas en los apartados *c)* y *d)* que preceden, y a informar a las organizaciones internacionales pertinentes de cualquier avance efectuado por Myanmar en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

7. Paralelamente a estos acontecimientos, un intercambio de correspondencia entre el Director General y las autoridades de Myanmar facilitó el envío de dos misiones de cooperación técnica de la OIT a Yangón, en mayo y octubre de 2000, con el cometido de prestar asistencia a las autoridades para poner inmediatamente en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. Estas misiones se tradujeron en la adopción de otra orden que complementaba la orden núm. 1/99, que prohibió por primera vez el trabajo forzoso en términos claros, y abarcó en su ámbito de aplicación a todas las autoridades, incluidas las Fuerzas Armadas.

8. De conformidad con la resolución de 2000, el Director General escribió a los Estados Miembros en diciembre de 2000, y a través de los mismos a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, señalando a su atención el párrafo pertinente de la resolución y pidiéndoles que le informaran sobre toda medida adoptada o prevista a este respecto. De conformidad con la resolución, el Director General escribió asimismo a las organizaciones internacionales y puso en marcha los procedimientos necesarios para incluir esta cuestión en el orden del día del período de sesiones de julio de 2001 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

9. Las respuestas iniciales recibidas por el Director General se resumieron en un informe provisional presentado a la reunión de marzo de 2001 del Consejo de Administración (documento GB.280/6). Las respuestas de los mandantes de la Organización indicaban que, de manera general, éstos habían adoptado lo que entonces se describió como una posición «de expectativa», a la luz del diálogo constante que habían entablado entretanto la OIT y las autoridades de Myanmar y que parecía tener grandes posibilidades de alcanzar resultados positivos. En ese momento se alcanzó un acuerdo sobre la visita a Myanmar, en septiembre y octubre de 2001, de un Equipo de Alto Nivel (EAN) designado por la OIT para que evaluara, con total independencia y libertad de movimiento, la situación real del problema del trabajo forzoso. Los resultados y recomendaciones del EAN condujeron a su vez, en mayo de 2002, al nombramiento de un Funcionario de Enlace de la OIT en Myanmar y, en mayo de 2003, a un acuerdo sobre un plan de acción para abordar el trabajo forzoso, que incluía en particular la creación de un mecanismo de facilitación para tratar las quejas específicas relativas a esa cuestión. Ambos pasos fueron el resultado de recomendaciones fundamentales del EAN.

10. No obstante, en la época en que se concluyó el proyecto de plan de acción, en mayo de 2003, el proceso de diálogo y cooperación perdió ímpetu, en parte debido a la incertidumbre que surgió a raíz de la campaña gubernamental contra la Liga Nacional para la Democracia (NLD). No fue posible continuar con la puesta en práctica del Plan de

Acción, y hubo cada vez más llamamientos para retornar a la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la resolución de 2000⁴. Las esperanzas de proseguir con este Plan sufrieron un nuevo revés en marzo de 2004, al señalarse a la atención de la Oficina un proceso judicial en el cual se condenaba a tres personas por alta traición, entre otras cosas, sobre la base de sus presuntos contactos y cooperación con la OIT.

- 11.** En las conclusiones adoptadas al final de su sesión especial, en junio de 2005, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo indicó, entre otras cosas, que:

... según la Comisión, los acontecimientos recientes sólo han confirmado las conclusiones del Consejo de Administración en su reunión de marzo de 2005, según las cuales la actitud de «expectativa» que prevalecía entre sus miembros desde 2001 había perdido su razón de ser y no podía mantenerse. La Comisión consideró que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, así como otras organizaciones internacionales, deberían empezar a activar e intensificar el examen de sus relaciones con Myanmar, tal como se les pidió hicieran en virtud de la resolución de 2000, y a adoptar de forma urgente las medidas apropiadas, incluyendo todo lo que concierne a la inversión extranjera directa en todas sus diferentes formas y las relaciones con las empresas estatales o militares de Myanmar. De conformidad con las conclusiones del Consejo de Administración de marzo, estas conclusiones deberían comunicarse a todos los destinatarios de la resolución de 2000. Los resultados de estos exámenes deberían ser objeto en su totalidad de un informe al Director General para que el Consejo de Administración pudiera disponer de una visión completa de la situación en noviembre. En lo que respecta al Consejo Económico y Social (ECOSOC), se le debería solicitar que reactivara su examen de la cuestión que constaba en su orden del día de 2001, y sus miembros deberían estar dispuestos a apoyar esta decisión⁵.

- 12.** En su reunión de noviembre de 2005, el Consejo de Administración conoció un informe sobre nuevas medidas adoptadas por los mandantes de conformidad con la resolución de 2000 (véase el documento GB.294/6/1). Entonces también se presentó al Consejo de Administración información sobre algunos acontecimientos preocupantes. Entre junio y agosto se celebraron una serie de concentraciones y de reuniones populares de organizaciones oficiales y semioficiales, en las que dirigentes de dichas organizaciones criticaron duramente a la OIT. En agosto y septiembre, en lo que se describió como una campaña «orquestrada» de intimidación, el Funcionario de Enlace en Myanmar recibió una serie de cartas en las que se le amenazaba de muerte si no abandonaba el país⁶. En octubre, las autoridades de Myanmar anunciaron verbalmente a una misión de la OIT su intención de retirarse de la Organización (posteriormente, las autoridades de Myanmar han indicado que ya no pretenden dar ese paso).

- 13.** Asimismo, como se señaló en el informe presentado al Consejo de Administración en marzo de 2006 (documento GB.295/7), el ECOSOC consideró la petición del Director General durante su primer período de sesiones de organización, en enero de 2006; se prevé que el ECOSOC abordará esta cuestión en su período de sesiones sustantivo, en julio de 2006, en el punto 14b de su orden del día. Asimismo, en diciembre de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una importante resolución (A/RES/60/223) sobre

⁴ Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 91.^a reunión (Ginebra, 2003), *Actas Provisionales* núm. 24, Tercera Parte, páginas 9 y 10.

⁵ Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 93.^a reunión (Ginebra, 2005), *Actas Provisionales* núm. 22, Tercera Parte.

⁶ Se señaló a la atención del Gobierno la incompatibilidad de esta situación con las obligaciones estipuladas en la Constitución de la OIT.

la situación de los derechos humanos en Myanmar, la cual, debido a su fecha de publicación oficial, el 23 de marzo de 2006⁷, no pudo adjuntarse a la información examinada por el Consejo de Administración en su 295.^a reunión.

III. Análisis de las opciones pertinentes

Introducción

14. El mandato comprendido en las conclusiones que el Consejo de Administración adoptó en su reunión de marzo de 2006 consiste esencialmente en estudiar qué medidas podrían promoverse para velar con mayor eficacia por que Myanmar dé cumplimiento a las conclusiones de la Comisión de Encuesta, y en resolver el nuevo problema planteado por el enjuiciamiento y la amenaza de enjuiciamiento de las personas acusadas de formular «alegaciones falsas» sobre la práctica del trabajo forzoso.
15. Con miras a cumplir este mandato, es importante comprender cuál es el alcance de los logros conseguidos por la resolución adoptada en 2000 y cuáles son las limitaciones inherentes al actual marco de acción. Aunque los hechos más destacados de la evolución de esta situación se describieron ya en la sección anterior, tal vez sea provechoso añadir aquí las observaciones siguientes.
16. La puesta en práctica del artículo 33 de la Constitución, por medio de la resolución adoptada en 2000, tuvo inicialmente un impacto más bien considerable. En el contexto político de entonces, dicha resolución llevó a las autoridades de Myanmar — o al menos a los miembros del Gobierno más abiertos a una interacción con la comunidad internacional — a concluir que la cooperación con la OIT era la mejor opción. Los avances conseguidos fueron los siguientes: promulgación de las ordenanzas que prohibían el trabajo forzoso; eliminación del trabajo forzoso en gran escala impuesto a la población para la realización de proyectos nacionales de infraestructura; visita sin precedente de un Equipo de Alto Nivel en 2001, con el objeto de efectuar una evaluación objetiva de las realidades en materia de trabajo forzoso; y puesta en práctica de las recomendaciones del Equipo de Alto Nivel, entre las que figuraba el establecimiento de una presencia de la OIT en Myanmar y la elaboración de un Plan de Acción — el cual desgraciadamente nunca llegó a aplicarse — concebido para resolver la problemática del trabajo forzoso y ofrecer un mecanismo de recurso a las víctimas a través de la acción de un facilitador.
17. En 2004, como consecuencia de las circunstancias políticas nacionales, se produjo un giro fundamental. A comienzos de ese año, ya se habían observado algunos signos precursores de un posible cambio de rumbo, después de que se conociera la condena a muerte de tres personas acusadas de alta traición a raíz de sus supuestos contactos con la OIT. Hacia finales de 2004, el Primer Ministro Khin Nyunt y los demás interlocutores principales de la OIT, incluido el Ministro de Trabajo, fueron destituidos de sus cargos. A pesar de que las autoridades sostuvieron entonces que el fracaso de la aplicación del Plan de Acción era el resultado del enfoque adoptado por la OIT desde 2003⁸, pronto se puso de manifiesto con claridad que los dirigentes de Myanmar habían cambiado radicalmente de actitud. Esto se evidenció con el trato recibido por el «Equipo de Muy Alto Nivel» que visitó Yangón en

⁷ Los pasajes pertinentes se reproducen en el anexo II.

⁸ Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 91.^a reunión (Ginebra, 2003), *Actas Provisionales* núm. 24, Tercera Parte.

febrero de 2005. Al citado Equipo le inquietó el «silencio elocuente» con que sus interlocutores respondieron a algunas cuestiones fundamentales (como, por ejemplo, las perspectivas de llevar a la práctica el Plan de Acción), y se vieron obligados a acortar la visita cuando ya no les fue posible concertar encuentros con autoridades de un nivel adecuadamente alto. El cambio de actitud por parte de las autoridades volvió a manifestarse a lo largo de 2005, en hechos como la postura antagónica adoptada de cara a la OIT, las amenazas de muerte de que fue objeto el Funcionario de Enlace y la puesta en práctica de una política de procesamiento judicial contra las personas acusadas de formular «alegaciones falsas» sobre el trabajo forzoso. Este cambio de actitud también se reflejó en el hecho de que las autoridades comenzaron a reafirmar su convicción anterior, de que en Myanmar no había problemas significativos en materia de trabajo forzoso, contradiciendo así su reconocimiento — manifestado en los últimos años — de que el trabajo forzoso era un problema grave que había que resolver. En síntesis, las autoridades han vuelto a asumir una postura similar a la que habían adoptado en los años 1990, en particular en el período de actividad de la Comisión de Encuesta⁹.

18. Al parecer es claro que, como cuestión de sentido común y de experiencia, la eliminación efectiva del trabajo forzoso en Myanmar no podrá lograrse sin la cooperación de las autoridades. Como lo señaló el Equipo de Alto Nivel, tal cooperación redundará sin duda alguna en el interés del país y es indispensable para su modernización. Por su parte, la OIT siempre ha manifestado de manera invariable su voluntad de mantener esa cooperación. Ahora bien, habida cuenta del cambio de actitud de las autoridades, se hace necesario que, en el contexto del presente examen de la cuestión por la Conferencia Internacional del Trabajo, se examinen tres aspectos:

- i) el abandono de la vía de enjuiciamiento de las personas que presenten quejas, como condición para mantener la cooperación;
- ii) las modalidades que podrían adoptarse para reanudar una cooperación de buena fe, y
- iii) las consecuencias en caso de persistir el rechazo a cooperar con arreglo a las condiciones necesarias.

Abandono de la vía de enjuiciamiento de las personas que presenten quejas, como condición para mantener la cooperación

19. La política consistente en enjuiciar a las personas implicadas en la formulación de «alegaciones falsas» sobre la práctica de trabajo forzoso ha sido enunciada y reafirmada de manera inequívoca por las autoridades. De hecho, varias personas se encuentran procesadas o han sido ya sentenciadas y encarceladas sobre esta base. Las autoridades no pueden seguir aplicando dicha política y proclamando al mismo tiempo el mantenimiento de su cooperación con la OIT. A continuación se examinan los motivos por los cuales estas dos posiciones son fundamentalmente incompatibles entre sí, y se explica la forma en que se podría eliminar este obstáculo a la cooperación.

⁹ Los informes presentados desde 2002 por el Funcionario de Enlace al Consejo de Administración y a la Comisión de Aplicación de Normas indican que el problema del trabajo forzoso sigue siendo grave, en particular por lo que refiere a las prácticas del Ejército. Esta cuestión se ha puesto de relieve nuevamente a raíz de las graves alegaciones según las cuales los aldeanos están obligados a prestar servicios en régimen de trabajo forzoso en el contexto de las operaciones militares que se llevan a cabo en el Estado septentrional de Kayin.

Por qué la amenaza del enjuiciamiento es incompatible con la intención proclamada de cooperar

20. El principal motivo de incompatibilidad entre estas dos posiciones se encuentra en el informe del Equipo de Alto Nivel de 2001. En dicho informe se señalaba que, aun cuando se podía considerar que la legislación de Myanmar estaba en consonancia con el Convenio, dicha conformidad no se había traducido en cambios significativos en la práctica. Esto se explica porque, en un contexto de inexistencia de un sistema judicial independiente agravado por la falta de libertad sindical, las víctimas temen ser objeto de represalias en caso de que presenten quejas. Por tal motivo, el Equipo de Alto Nivel recomendó el establecimiento de una presencia de la OIT en Myanmar, a fin de dar más confianza a las víctimas del trabajo forzoso, y la creación de una función de mediador (*ombudsman*) o de facilitador.
21. La presencia de la OIT contribuyó en cierta medida a devolver la confianza a las víctimas y testigos de la práctica del trabajo forzoso (el Funcionario de Enlace recibió 80 quejas presentadas por separado en 2004). Sin embargo, estos avances fueron bruscamente anulados por varios hechos cuya finalidad era, al parecer, disuadir a la OIT de mantener su presencia en el país y provocar su ineficacia. Estos hechos fueron las amenazas de muerte «orquestadas» que se profirieron contra el Funcionario de Enlace de la OIT y, posteriormente, las amenazas formuladas por las propias autoridades y las medidas concretas que éstas tomaron para llevar a proceso a las personas que presentaran quejas, a quienes se acusó de hacer «alegaciones falsas» sobre la existencia de trabajo forzoso, situación que de hecho llevó a la OIT a dar instrucciones al Funcionario de Enlace en el sentido de no recibir nuevas quejas (a fin de no poner en peligro a los denunciantes).
22. Como se desprende de estos hechos, la amenaza de enjuiciamiento de las personas que presenten quejas contradice la propia razón de ser de la presencia de la OIT, y por ende infringe el Protocolo de Entendimiento entre Myanmar y la OIT sobre el establecimiento de dicha presencia. En un contexto en el que son las autoridades gubernamentales, o un sistema judicial que carece de toda independencia, quienes deciden si una alegación es falsa o no, esta práctica es también contraria a las obligaciones que incumben a Myanmar en virtud de las disposiciones específicas del Convenio núm. 29. Además de privar a las víctimas de un sistema en cuyo marco sus quejas serán examinadas en cuanto al fondo (disposición contenida en el artículo 23 del Convenio), esta práctica hace prácticamente imposible que las sanciones impuestas por la ley contra la exigencia ilegal de trabajo forzoso sean «realmente eficaces» y se apliquen «estrictamente» (disposición contenida en el artículo 25 del Convenio).
23. Esto demuestra con claridad que la insistencia con que Myanmar invoca su derecho soberano de aplicar su legislación penal contra la posible malicia de quienes presenten quejas impulsados por motivaciones políticas es insincera. La cuestión de la soberanía no se planteó durante la negociación del Protocolo de Entendimiento sobre la presencia de la OIT y el Plan de Acción, que comprendía la creación de la función de facilitador. De hecho, todas las preocupaciones legítimas que las autoridades pudieran tener en el sentido de coartar la posibilidad de que personas malintencionadas presenten quejas infundadas quedarían salvaguardadas mediante cualquiera de los dos mecanismos objetivos cuyo establecimiento se ha considerado hasta ahora.

¿Cómo podría eliminarse este obstáculo al mantenimiento de la cooperación?

24. Cabe esperar que, antes de que se celebre la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, las autoridades de Myanmar modifiquen su postura con respecto al enjuiciamiento de las personas que presenten quejas. En su defecto, es posible recurrir a opciones

judiciales para determinar si la amenaza — y la ejecución de tal amenaza — de entablar acciones jurídicas contra las personas que presenten quejas presuntamente «falsas» sobre la práctica del trabajo forzoso es compatible con el ejercicio de las disposiciones del Convenio núm. 29¹⁰, en caso de que la comprobación de esa compatibilidad no se efectúe mediante un proceso o un órgano que ofrezcan las garantías de independencia necesarias. Tres son las principales opciones abiertas:

- *Opción 1: Una decisión vinculante pronunciada por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en virtud del artículo 37, párrafo 1, de la Constitución de la OIT*¹¹. Si esta disposición se entiende como cláusula compromisoria¹², permite que los Miembros obtengan una decisión en caso de controversia con respecto a la interpretación de un convenio. Aunque no se puede dar por sentado que, en el marco de tal interpretación, la Corte podría ordenar a Myanmar que pusiera fin al enjuiciamiento de las personas que presenten quejas¹³, toda decisión de la Corte tendría carácter vinculante y el fallo correspondiente podría ser ejecutorio por intermedio del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta solución no requeriría la adopción de una decisión formal por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo y podría ser promovida por cualquier Miembro, en cualquier momento. En tal hipótesis, el resultado podría depender del planteamiento de la cuestión y de los argumentos que presente un Miembro o un grupo de Miembros. Todo Miembro que entablara una demanda ante la CIJ tendría libertad para pedir la asistencia jurídica de la Oficina. De conformidad con las normas de la CIJ, la Corte podría invitar a la OIT a presentar un alegato sobre el caso; además, la OIT podría entregar información por su propia iniciativa.
- *Opción 2: Una decisión relativa al establecimiento por la OIT de un tribunal con arreglo al artículo 37, párrafo 2, de la Constitución*. Esta segunda opción consistiría en establecer un tribunal independiente en virtud de lo dispuesto en el artículo 37, párrafo 2, de la Constitución de la OIT, «encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio»¹⁴. En la medida en que la OIT conservaría plena autonomía para defender sus propios intereses en este caso, debería tenerse en cuenta que, habida cuenta de su naturaleza, el funcionamiento de un tribunal de esa índole, establecido sobre una base puramente *ad hoc*, necesitaría un tiempo sustancial y entrañaría un costo considerable. Además, aun cuando cualquier decisión sería vinculante, esta opción tal vez no aportaría una fuerza adicional significativa, ya que tendría que ser aplicada por intermedio de los

¹⁰ Por cierto, sin perjuicio de las obligaciones definidas en virtud del Protocolo de Entendimiento entre la OIT y Myanmar, por el que se estableció la presencia de la OIT en este país.

¹¹ Véase en el anexo III el texto completo del artículo 37, párrafo 1, de la Constitución.

¹² Rosenne, S.: *The Law and Practice of the International Court, 1920-2005*, 4.^a edición, vol. I, Martinus Nijhoff Publishers (Leiden/Boston), págs. 153-157. Asimismo, Roberto Ago sugirió que esta disposición también podría interpretarse como base jurisdiccional para sustentar opiniones consultivas de carácter vinculante (Ago, R.: «'Binding' Advisory Opinions of the International Court of Justice», en *American Journal of International Law*, vol. 85, núm. 3, julio de 1991, págs. 439-451). Evidentemente, la propia Corte sería competente para resolver la cuestión en caso de que ésta se le sometiera directamente, a menos de que se le presentara una solicitud de opinión consultiva destinada a obtener una aclaración preliminar del alcance del artículo 37, párrafo 1.

¹³ Es aún menos seguro que la Corte pudiera ordenar la adopción de medidas provisionales en el marco de esa interpretación.

¹⁴ Véase en el anexo III el texto completo del artículo 37, párrafo 2, de la Constitución.

procedimientos de la OIT, inclusive el artículo 33, los cuales — por sí solos — no han arrojado hasta ahora los resultados deseados. Dado que el Consejo de Administración tendría que someter a consideración de la Conferencia las normas relativas al nombramiento del tribunal en cuestión ¹⁵, éste podría constituirse no antes de junio de 2007.

- *Opción 3: Una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia.* Esta tercera opción consiste en que la OIT ejercería su derecho incontestable a solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas y al Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT ¹⁶. A pesar de que una opinión consultiva no es vinculante, sí tiene peso jurídico. A diferencia de la opción 1, en este caso toda decisión formal del Consejo de Administración, que podría tomarse no antes de su reunión de noviembre de 2006, sería una condición previa a la solicitud por la OIT de una opinión consultiva. Las solicitudes de opinión consultiva no se añaden al final de la serie de casos contenciosos que se someten a la Corte, y por lo tanto son tramitadas con mayor rapidez.

25. Estas tres opciones no son forzosamente excluyentes entre sí. Como es obvio, la elección dependerá en parte de la actitud que adopten las autoridades de Myanmar. Por ende, cabe imaginar que la Conferencia Internacional del Trabajo podría ante todo, basándose en sus conclusiones, reconocer que sus Miembros pueden legítimamente determinar que se entablará el procedimiento previsto en el artículo 37, párrafo 1 (opción 1), tal vez en el contexto del «examen» que se les pidió llevar a cabo en virtud de la resolución adoptada en 2000. En función de que dicho procedimiento se inicie o no, el Consejo de Administración podría solicitar entonces una opinión consultiva (opción 3) o considerar la posibilidad de actuar en conformidad con el artículo 37, párrafo 2 (opción 2). Al mismo tiempo, podrían adoptarse otras medidas sustantivas de conformidad con la resolución de 2000, como las que se esbozan más adelante, en el párrafo 34.

Modalidades que podrían adoptarse para reanudar una cooperación de buena fe

26. Ya se ha explicado claramente por qué el abandono por Myanmar de la política consistente en enjuiciar a las personas que presenten quejas es una condición básica para restablecer una cooperación de buena fe. Ahora bien, para el caso de que las autoridades de Myanmar estén dispuestas a poner fin a dicha política, las modalidades de reanudación de la cooperación ya han sido examinadas pormenorizadamente entre ambas partes, en particular durante la misión enviada por la OIT a Yangón en marzo de 2006 (véase el documento GB.295/7). Quizá valga recordar brevemente cuáles son las dos opciones que se han propuesto, pero que han sido rechazadas por las autoridades en todas las discusiones más recientes.
27. De estas dos opciones, la mejor solución a juicio de la Oficina sigue siendo el establecimiento de un Comité Paritario encargado de tramitar de forma confidencial las quejas contra la práctica de trabajo forzoso. La designación de un miembro de este Comité por cada una de las partes (a los que se sumaría un tercer miembro independiente),

¹⁵ En su reunión de mayo de 1993, el Consejo de Administración analizó diversos aspectos en relación al establecimiento de un tribunal con arreglo al artículo 37, párrafo 2, de la Constitución de la OIT (véase el documento GB.256/SC/2/2).

¹⁶ Véase en el anexo III el texto completo de las disposiciones pertinentes del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la OIT.

permitiría que ambos se encontrasen en un pie de igualdad. Como se ha señalado más arriba, la confidencialidad y credibilidad del sistema servirían para disipar efectivamente las preocupaciones de las autoridades en el sentido de que personas movidas por fines políticos pudieran presentar quejas falsas sobre trabajo forzoso. A fin de responder a cualesquiera reservas que las autoridades abrigaran todavía con relación a esta propuesta, el sistema podría establecerse inicialmente a título experimental por un período determinado, como lo sugirió la misión de marzo de 2006.

28. También se podría estudiar con más profundidad la otra opción propuesta, a saber, el fortalecimiento de la capacidad del Funcionario de Enlace para tramitar las quejas, a condición de encontrar modalidades satisfactorias para tal cometido. Esto exigiría, además de resolver la cuestión de los enjuiciamientos, llegar a un acuerdo sobre varias otras cuestiones pertinentes (que también fueron objeto de un examen detallado en las conversaciones entre la OIT y el Gobierno de Myanmar durante la misión antes citada). Habría que contar con garantías y medios de protección jurídicos suficientes tanto para las personas que presenten quejas como para sus representantes, a fin de dar a las víctimas la confianza necesaria para recurrir al sistema. También sería preciso reforzar la Oficina de Enlace, con el nombramiento de un segundo funcionario internacional. Asimismo, por lo que se refiere a las facilidades, el Funcionario de Enlace y su personal tendrían que gozar de la libertad de movimiento y los contactos indispensables para que este Funcionario pueda determinar si una queja que se le presente contiene elementos suficientes para sustentar una acción.
29. En tal contexto, vale recordar el papel sumamente positivo que han desempeñado algunos países vecinos y la región en su conjunto (que han actuado, por ejemplo, a través de los mecanismos de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)), en los esfuerzos encaminados a convencer a Myanmar de proseguir la cooperación con la OIT. Estos esfuerzos podrían resultar particularmente decisivos en la coyuntura actual, en que se trata de persuadir a las autoridades de que la mejor forma de demostrar su voluntad de cooperar con la OIT sería la aceptación — a título experimental — de un mecanismo fidedigno para tramitar las quejas relativas al trabajo forzoso, junto con una moratoria del enjuiciamiento de las personas que presenten quejas al respecto.

Consecuencias en caso de persistir el rechazo a cooperar con arreglo a las condiciones necesarias

30. Como se ha indicado más arriba, la principal prueba de la voluntad de las autoridades de reanudar de buena fe la cooperación con la OIT será el abandono de su política de enjuiciamiento de las personas que presentan quejas. Si, por el contrario, mantienen esta amenaza (y de hecho persisten en hacerla efectiva), deberían dejar de afirmar que están cooperando con la OIT, lo que manifiestamente no está ocurriendo. En tal caso, incumbiría al Gobierno de Myanmar sacar las consecuencias lógicas de esa postura.
31. En este contexto, se debería recordar que, en virtud de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 1998, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio es una obligación inherente a la pertenencia misma a la OIT. Fue sobre esta base que la Conferencia Internacional del Trabajo resolvió, en 1999, que la actitud y el comportamiento del Gobierno de Myanmar eran «totalmente

incompatibles con las condiciones y principios inherentes a la calidad de Miembro de la Organización»¹⁷.

32. Si las autoridades de Myanmar se abstienen de sacar las consecuencias lógicas de su postura, corresponderá que lo haga la propia OIT; en todo caso, se ha de recordar que la Constitución de la OIT no contiene disposición alguna que prevea la expulsión o la suspensión de un Miembro¹⁸. El primer aspecto que hay que abordar es el de si la OIT puede intensificar la presión ejercida sobre las autoridades, a fin de llevarlas a adoptar una actitud más constructiva y propicia a la búsqueda seria de soluciones al problema del trabajo forzoso. Si bien este aspecto es en sustancia una cuestión de criterio político, vale recordar que el contexto político actual es muy diferente del que predominaba en 2000, cuando la puesta en práctica del artículo 33 reforzó la postura de los miembros de la cúpula dirigente de Myanmar que consideraban que la cooperación era la vía más adecuada.
33. El segundo aspecto se refiere a que, incluso si parece poco probable que las medidas de la OIT susciten un cambio en el enfoque y la actitud de Myanmar, el objetivo de la Conferencia Internacional del Trabajo al examinar las opciones debería ser, al menos, que las autoridades no saquen ningún beneficio moral, político o de otra índole de su rechazo a la cooperación. Habida cuenta de que la Organización misma tiene un margen de acción limitado, la responsabilidad en tal sentido debe recaer en los Miembros. Al respecto, hay un número considerable de medidas posibles, las cuales podrían tomarse en consideración tanto desde una perspectiva sustantiva como de procedimiento.

Medidas sustantivas

34. Una medida sustantiva imaginable consistiría, por cierto, en complementar la resolución adoptada en 2000, dándole un carácter más compulsivo por lo que se refiere a los resultados y no simplemente al proceso. No obstante, hay que tener presente que los Miembros que hasta ahora se han mostrado renuentes a adoptar medidas concretas con arreglo a la resolución de 2000 probablemente no apoyarían la adopción de una nueva resolución que los obligue a tomar medidas. Además de esta posibilidad, podrían considerarse las medidas siguientes:

- En lo que atañe a los Estados Miembros, las actuales medidas contenidas en la resolución adoptada en 2000 son desde ya de muy amplio alcance, y les ofrecen un gran margen de acción para determinar la adopción de otras «medidas adecuadas». Tal vez podría lograrse una aplicación más enérgica de estas medidas, si se ofrecen a los Estados Miembros indicaciones más precisas sobre el tipo de acciones concretas que podrían resultar más eficaces y que tendrían una pertinencia más directa para los sectores y tipos de empresa en los que el trabajo forzoso se utilice en principio de forma más habitual. De hecho, en la reunión de la Conferencia del año pasado ya se dieron algunos pasos en esta dirección, cuando la Comisión de Aplicación de Normas se refirió en sus conclusiones a las medidas adoptadas por algunos Miembros con respecto a las inversiones extranjeras directas y a las relaciones con las empresas

¹⁷ Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión (Ginebra, 1999), Resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar.

¹⁸ La cuestión de enmendar la Constitución a fin de introducir una disposición en tal sentido fue considerada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964, en el contexto de las acciones contra el régimen del apartheid en Sudáfrica. En esa reunión de la CIT se adoptaron dos enmiendas constitucionales, relativas a la suspensión de la calidad de Miembro y a la expulsión de un Miembro, que no han entrado en vigor. Esto no significa necesariamente que no haya otras vías basadas en el derecho general de tratados, cuya aplicación podría estudiarse.

estatales o las empresas de propiedad militar en Myanmar. Esas indicaciones y orientaciones podrían acompañarse de ejemplos de las medidas concretas adoptadas hasta ahora. Sea como fuere, hay que recalcar que si no se ejerce una coordinación rigurosa, en especial con otros países de la región, tales medidas podrían resultar inútiles o incluso contraproductivas.

- Podría alentarse a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que participen más activamente en la puesta en práctica de las medidas adoptadas en 2000 (que en la práctica estaban destinadas primordialmente a los Estados Miembros), y a que remitan a la OIT la información correspondiente. Podrían incluirse las iniciativas específicas que promuevan las empresas extranjeras a fin de asegurar que no se utilice trabajo forzoso en las actividades en que participan directa o indirectamente en Myanmar. Las organizaciones internacionales y nacionales de trabajadores, junto con las organizaciones no gubernamentales y las redes de la sociedad civil, han impulsado boicoteos y campañas de presión (así como la movilización de los accionistas) contra las empresas que operan en Myanmar, basándose en la resolución de 2000¹⁹. Por otra parte, los fondos de pensión que promueven inversiones éticas o socialmente responsables también han influido en la decisión de algunas empresas de poner fin a sus operaciones en Myanmar.
- Se podría estudiar la posibilidad de celebrar conferencias multilaterales — lo que necesitaría de una financiación externa — para intercambiar ideas sobre las «mejores prácticas» en lo que atañe a la aplicación de las medidas previstas en la resolución de 2000 y a otros hechos conexos.
- Por lo que se refiere a la información sobre la situación, las orientaciones más detalladas sobre las medidas posibles podrían complementarse con una propuesta en el sentido de preparar una nueva serie de informes, esta vez bajo la autoridad de la Conferencia misma, y no del Consejo de Administración. Se haría hincapié así en la necesidad urgente de adoptar medidas; las respuestas serían examinadas por la Conferencia en su reunión de 2007.
- En cuanto al papel de otras organizaciones internacionales, el enfoque adoptado en la resolución de 2000 consistía en promover activamente una toma de conciencia y fomentar una actitud consecuente entre dichas organizaciones de cara al trabajo forzoso en Myanmar. Al respecto, en el apartado dispositivo 1, c) de la resolución de 2000, que el Director General citó en su carta de 8 de diciembre de 2000 a las organizaciones internacionales, se preconizaba que esta cuestión fuera examinada por las «instancias competentes» de dichas organizaciones, esto es, por cada órgano rector o autoridad equivalente de las mismas. En realidad, las respuestas recibidas indicaban que, casi sin excepción, la materia sólo había sido estudiada a nivel de las secretarías. Por lo tanto, la Conferencia podría reiterar el llamamiento dirigido a las organizaciones internacionales en el sentido de que examinen específicamente los aspectos relativos al trabajo forzoso que pudieran existir en sus relaciones respectivas

¹⁹ Por ejemplo, entre otras acciones, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) ha invitado a la Unión Europea a prohibir las importaciones, inversiones, créditos a la exportación y transferencias financieras relacionadas con Myanmar. La CIOSL publica una lista de las empresas que, según ha comprobado, siguen haciendo negocios con Myanmar. Véase el sitio web en la dirección <http://www.icftu.org/list.asp?Type=ALL&Order=Date&Language=ES&STEXT=burma>. Asimismo, varias organizaciones sindicales del sector del transporte han considerado la posibilidad de boicotear la importación de bienes de Myanmar.

con Myanmar, y de que las respuestas pertinentes se recojan en particular a nivel de sus órganos rectores²⁰.

- Algunos Miembros han planteado la posibilidad de someter la cuestión directamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aunque tal posibilidad ya fue explorada hace algún tiempo, al parecer sigue siendo muy poco probable que la OIT recurra directamente al Consejo de Seguridad, por razones que la Oficina señaló oportunamente al solicitar el asesoramiento jurídico de las Naciones Unidas sobre esta cuestión. Una vía más clara para llegar al Consejo de Seguridad sería la presentación de una controversia entre Estados a la Corte Internacional de Justicia (véase la opción 1, más arriba, y el párrafo que sigue), o que cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas remitiera la cuestión al Consejo de Seguridad en virtud de la Carta de esta Organización²¹.
- Por último, en lo que concierne a la (nueva) cuestión específica del enjuiciamiento de las personas que presentan quejas, se podría alentar a los Miembros a que, con la asistencia de la Oficina, interpongan demandas ante la Corte Internacional de Justicia conforme a lo expuesto más arriba (por supuesto, a reserva de todo cambio de actitud con respecto a esta cuestión que las autoridades manifiesten durante la Conferencia, como, por ejemplo, su aceptación de una moratoria de los enjuiciamientos, la retirada de las acusaciones pendientes, y la puesta en libertad de las personas sentenciadas con eliminación de todos los antecedentes penales conexos).

Medidas de procedimiento

35. En una situación en que los actos traducen la negativa de las autoridades a cooperar de buena fe, tal vez haya que revisar las modalidades de procedimiento con que la OIT está abordando internamente la cuestión de Myanmar. En tales circunstancias, de poco serviría examinar su evolución tres veces al año, tanto en el Consejo de Administración como en la Conferencia Internacional del Trabajo. De lo que se trata es de encontrar la forma de afrontar adecuadamente las realidades de la situación del trabajo forzoso en Myanmar, lo que incluye darles una mayor difusión. Esto podría lograrse quizás complementando el actual examen por la Comisión de Aplicación de Normas con un nuevo procedimiento comparable al proceso iniciado por la *Declaración referente a la acción contra el «apartheid»* en 1964. Entre 1965 y 1993, las medidas adoptadas para luchar contra el apartheid en Sudáfrica fueron objeto cada año de análisis y recomendaciones en el seno de una comisión especial de la Conferencia, cuyo número de miembros estaba limitado. Esta opción sería especialmente pertinente en la hipótesis de que Myanmar se retirara de la Organización o denunciara el Convenio núm. 29. Por cierto, el Consejo de Administración seguiría recibiendo con regularidad toda información relativa a los aspectos significativos de la evolución de la situación.
36. Las medidas que se han descrito más arriba, y cualesquiera orientaciones que pudiera formular la Conferencia al respecto, no excluirían la posibilidad de que se impulsen otras

²⁰ También podría solicitarse a las organizaciones que han intervenido en los distintos procedimientos de indemnización a las víctimas de trabajo forzoso en otros contextos, que propongan ideas sobre otras opciones que podrían surgir en una etapa ulterior con relación a Myanmar.

²¹ En virtud del artículo 35 de la Carta de las Naciones Unidas, todo Miembro de esta Organización puede llevar a la atención del Consejo de Seguridad cualquiera controversia, o cualquier situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia. Incumbe al Consejo de Seguridad recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados (artículo 36, Carta de las Naciones Unidas).

iniciativas que los Miembros pudieran estimar convenientes en relación a cuestiones que no estén comprendidas en el mandato de la OIT ²².

IV. Observaciones finales

- 37.** El enfoque adoptado por la OIT ha consistido de forma invariable en proponer el diálogo y la cooperación. En efecto, es sólo a través de la cooperación con las autoridades que se podrá avanzar hacia la eliminación del trabajo forzoso. En consecuencia, a pesar de que la OIT no tiene más opción que sacar las consecuencias de la falta de cooperación — esperando que esto pueda tener alguna repercusión en la actitud de las autoridades, y que así se impida que dichas autoridades saquen beneficios de la falta de cooperación —, la puerta al diálogo debe seguir abierta. Las opciones esbozadas en el presente documento se inscriben en esta perspectiva.
- 38.** Asimismo, cada vez que ha sido posible, la OIT se ha empeñado en actuar sobre la base del consenso. Tal actitud cobra aun más pertinencia en las actuales circunstancias. Al respecto, valga señalar que la puesta en práctica de las opciones descritas más arriba no exige la modificación de la resolución adoptada en 2000 ni tampoco la adopción de una nueva resolución. Las medidas esbozadas en estas páginas podrían aplicarse por medio de la adopción de unas conclusiones por la Conferencia, en las que se entreguen orientaciones al Director General y a los mandantes de la OIT con respecto a la puesta en práctica de la resolución adoptada en 2000, y también sobre la cuestión de los enjuiciamientos. Sin duda, la resolución de 2000 es una solución bien equilibrada, que ha soportado la prueba del tiempo; sería poco atinado proceder a su reformulación y revisión, a menos que fuera absolutamente necesario (esto podría justificarse, por ejemplo, si se produjeran cambios fundamentales con respecto al contexto jurídico o fáctico en el que fue formulada).
- 39.** Las repercusiones de la resolución de 2000 han rebasado el ámbito de la OIT. En parte, esto obedece a que otros sectores, desde la comunidad internacional hasta las agrupaciones en las comunidades locales, comparten la preocupación suscitada por la práctica sostenida del trabajo forzoso en Myanmar y el enjuiciamiento de las personas que denuncian dicha práctica. En su presente reunión, la Conferencia tiene la oportunidad de adoptar unas conclusiones cuidadosamente sopesadas, que puedan servir de base para lograr un impacto aun mayor.

²² Por ejemplo, pudieran sacarse consecuencias jurídicas internacionales de las declaraciones de la Comisión de Encuesta en el sentido de que la imposición de trabajo forzoso, en gran escala y sistemática, constituye un crimen contra la humanidad por el que las personas responsables podrían verse obligadas a responder ante la justicia.

Anexo I

Conclusiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 295.^a reunión, en el punto 7 de su orden del día

El Consejo de Administración examinó toda la información que se le había sometido, incluidos los comentarios del Representante Permanente de Myanmar. La reacción dominante fue la de profunda inquietud ante la persistente ausencia de cualquier progreso significativo en la evolución de la situación.

Más concretamente, la determinación expresada por las autoridades de Myanmar de entablar acciones legales contra las personas implicadas en la presentación de «alegaciones falsas» suponía un deterioro mayor de la situación, que socavaba peligrosamente cualquier perspectiva de lograr avances, y que se contradecía explícitamente con las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2005. Las autoridades de Myanmar debían renunciar a entablar acciones legales contra estas personas y liberar a las que ya habían sido encarceladas por razón de tales actividades, entre quienes figuraban Ma Su Su Nwe y U Aye Myint.

En estas circunstancias, los trabajadores propusieron que, tal y como se había contemplado en el mes de noviembre de 2005, se incluyera un punto en el orden del día de la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (mayo-junio de 2006) en los términos siguientes: «*Estudiar las nuevas medidas que podría adoptar la OIT de acuerdo con su Constitución a fin de: i) asegurarse de manera eficaz de que Myanmar cumple las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, y ii) asegurarse de que no se toman medidas contra quienes presenten reclamaciones o sus representantes*». Con este fin, se iban a dar instrucciones a la Oficina para que preparara un análisis de todas las opciones pertinentes que la Conferencia Internacional del Trabajo podría considerar para asegurar el cumplimiento del Convenio o para deducir, del modo que se considere apropiado, las consecuencias de la situación.

Esta resolución, con una enmienda al Preámbulo, introducida por los empleadores, obtuvo un apoyo generalizado de los empleadores y de numerosos gobiernos, y por tanto podía considerarse que contaba con apoyo suficiente para su adopción, con las modificaciones introducidas. En el transcurso de la discusión, se formularon diversas propuestas concretas respecto de posibles medidas. Quedó entendido que la Oficina las tomaría en consideración al preparar su análisis de las opciones.

Entretanto, debían seguirse considerando las demás opciones que permitieran resolver la cuestión.

Anexo II

Resolución 60/233 aprobada por la Asamblea General sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar (23 de marzo de 2006)

La Asamblea General

...

2. *Expresa su profunda preocupación por:*

...

h) el hecho de que el Gobierno de Myanmar, como observó la Conferencia Internacional del Trabajo de 2005, todavía no haya aplicado las recomendaciones de la Comisión de Investigación de la Organización Internacional del Trabajo, todavía no haya demostrado su intención declarada de eliminar el trabajo forzoso y de tomar todas las medidas necesarias para cumplir el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), de la Organización Internacional del Trabajo, y todavía no haya demostrado su compromiso al más alto nivel de iniciar un diálogo sustantivo de políticas que permita abordar el problema del trabajo forzoso;

...

3. *Hace un firme llamamiento* al Gobierno de Myanmar para que:

a) ponga fin a las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en Myanmar y asegure el pleno respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;

b) ponga fin a la impunidad e investigue y lleve ante la justicia a los responsables de violaciones de los derechos humanos, incluidos los miembros de las fuerzas militares y otros agentes gubernamentales en cualesquiera circunstancias;

...

j) resuelva con urgencia los graves problemas observados por el Equipo de Alto Nivel y la Conferencia Internacional del Trabajo, en particular, que ofrezca garantías claras de que no se tomará ninguna medida contra las personas que presenten denuncias de trabajo forzoso, que resuelva las denuncias pendientes de trabajo forzoso, que expida los visados necesarios para permitir reforzar la presencia de la Organización Internacional del Trabajo en Myanmar, y que respete la libertad de circulación del Funcionario de Enlace interino;

k) coopere plenamente con el Enviado Especial y con el Relator Especial a fin de facilitar la transición de Myanmar hacia un régimen civil, asegure que se les conceda a ambos un acceso pleno, libre y sin trabas a Myanmar, y que ninguna persona que coopere con el Enviado Especial, con el Relator Especial o con cualquier organización internacional sea objeto de ninguna forma de intimidación, hostigamiento o sanción, y se revisen con carácter de urgencia los casos de las personas que actualmente sufren castigo a este respecto;

...

4. *Insta* al Gobierno de Myanmar a que:

...

e) cumpla sus obligaciones de restablecer la independencia de los jueces y las garantías procesales y tome otras medidas para reformar el sistema de administración de justicia;

5. *Pide* al Secretario General que:

...

- c) le presente en su sexagésimo primer período de sesiones, así como a la Comisión de Derechos Humanos en su 62.º período de sesiones, un informe acerca de los progresos realizados en la aplicación de la presente resolución;
6. *Decide* continuar el examen de la cuestión en su sexagésimo primer período de sesiones.

69.^a reunión plenaria,
23 de diciembre de 2005.

Anexo III

Disposiciones jurídicas pertinentes

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

ARTÍCULO 33

En caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la Comisión de Encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

ARTÍCULO 37

1. Todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, el Consejo de Administración podrá formular y someter a la aprobación de la Conferencia reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio que le fuere referida por el Consejo de Administración o en virtud de los términos de dicho convenio. Cualquier fallo u opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia obligará a cualquier tribunal establecido en virtud del presente párrafo. Toda sentencia dictada por tal tribunal deberá ser comunicada a los Miembros de la Organización, y cualquier observación que éstos formulen al respecto deberá someterse a la Conferencia.

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

ARTÍCULO 1

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

ARTÍCULO 23

1. Las autoridades competentes deberán dictar una reglamentación completa y precisa sobre el empleo del trabajo forzoso u obligatorio, para hacer efectivas las disposiciones del presente Convenio.

2. Esta reglamentación deberá contener, especialmente, reglas que permitan a cada persona sujeta al trabajo forzoso u obligatorio presentar a las autoridades todas las reclamaciones relativas a las condiciones de trabajo y que garanticen que estas reclamaciones serán examinadas y tomadas en consideración.

ARTÍCULO 25

El hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el presente Convenio tendrá la obligación de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente.

Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo

ARTÍCULO IX

Relaciones con la Corte Internacional de Justicia

1. La Organización Internacional del Trabajo conviene en proporcionar toda información que solicite la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el artículo 34 del Estatuto de la Corte.
2. La Asamblea General autoriza a la Organización Internacional del Trabajo para solicitar opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades, exceptuando aquellas que conciernan a las relaciones mutuas de la Organización y las Naciones Unidas u otros organismos especializados.
3. La Conferencia o el Consejo de Administración, actuando este último en cumplimiento de una autorización de la Conferencia, dirigirá dicha solicitud a la Corte.
4. Al solicitar a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva, la Organización Internacional del Trabajo informará acerca de esta solicitud al Consejo Económico y Social.

INDICE

Página

Nuevo punto del orden del día: Examen de nuevas medidas que la OIT podría adoptar de conformidad con su Constitución a fin de: i) asegurar de manera eficaz que Myanmar cumpla las recomendaciones de la Comisión de Encuesta; ii) velar por que no se tomen medidas contra quienes presenten quejas ni contra sus representantes

I.	Antecedentes del presente informe	1
II.	Reseña y evolución del caso	2
III.	Análisis de las opciones pertinentes.....	6
IV.	Observaciones finales	15
Anexo I.	Conclusiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 295. ^a reunión, en el punto 7 de su orden del día	17
Anexo II.	Resolución 60/233 aprobada por la Asamblea General sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar (23 de marzo de 2006)	18
Anexo III.	Disposiciones jurídicas pertinentes	20